

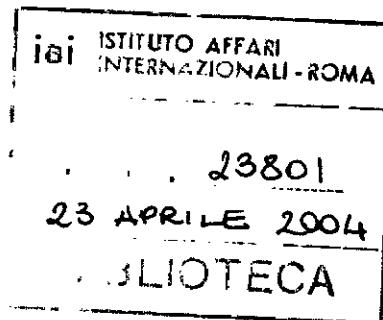
**LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELL'UNIONE EUROPEA
E IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Istituto affari internazionali (IAI)

Parma, 26-27/III/2004

a. Programma

1. "L'evoluzione della politica estera e di sicurezza dell'Unione europea nel nuovo scenario internazionale"/ Marco Clementi (7 p.) (IAI0402)
2. "Il dibattito sulla politica estera e di sicurezza e il Parlamento europeo"/ Francesca Longo (8 p.) (IAI0404)
3. "The powers of the European Parliament in the field of foreign and security policy"/ Udo Diedrichs (12 p.) (IAI0401)
4. "The evolution and democratic accountability of CFSP institutions"/ Esther Barbé (15 p.) (IAI0403)





UNIONE EUROPEA



Istituto Affari Internazionali



Collegio Europeo di Parma



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche Comunitarie



*Con la collaborazione della Rappresentanza
in Italia della Commissione europea
e dello Standing Group on European Union Politics
della Società Italiana di Scienza Politica (SISP)*

Conferenza

LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELL'UNIONE EUROPEA E IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

PARMA

26 Marzo 2004

Collegio Europeo di Parma - Borgo Rodolfo Tanzi 38/B

27 Marzo 2004

*Palazzo Soragna - Salone dei Convegni
Unione parmense degli industriali - Strada Ponte Caprazucca 6*

VENERDI 26 MARZO 2004

Collegio Europeo di Parma
Borgo Rodolfo Tanzi 38/B

SESSIONE SEMINARIALE

15.00 I GRUPPO

PRESIDENZA:

ETTORE GRECO

Vice direttore, Istituto Affari Internazionali (IAI) Roma

*L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA ESTERA
E DI SICUREZZA DELL'UNIONE EUROPEA
NEL NUOVO SCENARIO INTERNAZIONALE*

MARCO CLEMENTI

Professore, Università di Pavia (papergiver)

VINCENZO CANNIZZARO

Professore, Università di Macerata

MARTA DASSÙ

Direttore, Policy Programs, Aspen Institute Italia, Roma

SONIA LUCARELLI

Professore, Università di Bologna-Forlì

17.30 IL DIBATTITO SULLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA E IL PARLAMENTO EUROPEO

FRANCESCA LONGO

Professore, Università di Catania (papergiver)

VITTORIO EMANUELE PARSI

Professore, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

Lingua di lavoro: italiano

15.00 II GRUPPO

PRESIDENZA:

FILIPPO ANDREATTA

Professore, Università di Parma

*THE POWERS OF EUROPEAN PARLIAMENT IN
THE FIELD OF FOREIGN AND SECURITY POLICY*

UDO DIEDRICH

Professore, Università di Colonia (papergiver)

LUCIANO BARDI

Professore, Università di Pisa

MATHIAS KOENIG-ARCHIBUGI

Professore, London School of Economics

JEAN PENDERS

Professore, University of Leiden

**17.30 THE EVOLUTION AND
DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY
OF CFSP INSTITUTIONS**

ESTHER BARBÉ

Professore, Università Autonoma di Barcellona (paper giver)

PHILIPPE MOREAU DEFARGES

Ricercatore, IFRI, Parigi

ELFRIEDE REGELSBERGER

Deputy Director, IEP, Berlino

Lingua di lavoro inglese

17.00 COFFEE BREAK

SABATO 27 MARZO 2004

Palazzo Soragna - Salone dei Convegni

Unione parmense degli industriali

Strada Ponte Caprazucca 6

10.00 WELCOME COFFEE

10.15 INDIRIZZO DI SALUTO

CESARE AZZALI

Presidente, Collegio Europeo di Parma

PIER VIRGILIO DASTOLI

*Direttore, Rappresentanza in Italia
della Commissione Europea*

Giovanni Salimbeni

Direttore, Ufficio per l'Italia del Parlamento Europeo

10.30 SESSIONE PLENARIA

***IL CONTRIBUTO DEL PARLAMENTO EUROPEO
AL RUOLO INTERNAZIONALE DELL'UE***

Introduzione

ELMAR BROK

*Chairman, Committee on Foreign Affairs, Human Rights,
Common Security and Defence Policy, European Parliament*

Presidenza

GIANNI BONVICINI

Direttore, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma

Panel

FULVIO ATTINÀ

Professore, Università di Catania

MATHIAS JOPP

Direttore, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlino

ENRICO LETTA

Deputato

MARISA LINO

Direttore, The Johns Hopkins University, Bologna Center

SABATO 27 MARZO 2004

FERDINANDO NELLI FEROCI

Direttore generale per l'Integrazione Europea.

Ministero Affari Esteri, Roma

JEAN PENDERS

Professore, University of Leiden

STEFANO SANNINO

*Consigliere Diplomatico del Presidente
della Commissione Europea*

VALDO SPINI

Deputato

Lingue di lavoro (con traduzione simultanea):
italiano e inglese

13.00 CONCLUSIONE DELLA CONFERENZA

La conferenza è parte del programma di studi "Europa 2004: allargamento e riforme istituzionali dell'Unione Europea" condotto dallo IAI e dalla Compagnia di San Paolo.

Per informazioni www.europa2004.it

ISTITUTO AFFARI
IAI INTERNAZIONALI - ROMA

n. 111.23801

23 APR. 2004

Segreteria organizzativa:

Collegio Europeo di Parma

Rosangela De Simone (r.desimone@colleuparma.org)

Borgo Rodolfo Tanzi, 38/B - 43100 Parma

Tel. +39 0521 207525 - Fax +39 0521 384653

Istituto Affari Internazionali

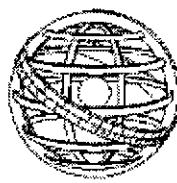
Katia Marchesi (k.marchesi@iai.it)

Raffaello Matarazzo (r.matarazzo@iai.it)

Via A. Brunetti, 9 - 00186 Roma

Tel. +39 06 3224360 - Fax +39 06 3224363

R.S.V.P. Per ragioni di sicurezza si prega di dare conferma della partecipazione



Istituto Affari Internazionali

***L'evoluzione della politica estera e di sicurezza
dell'Unione Europea nel nuovo scenario internazionale***

di
Marco Clementi
Università di Pavia

Prima versione – da non citare

Paper presentato in occasione della conferenza

***“La politica estera e di sicurezza dell’Unione Europea
e il ruolo del Parlamento Europeo”***

Parma, 26-27 marzo 2004

L'evoluzione della Politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea nel nuovo scenario internazionale

Marco Clementi (Università di Pavia)

Nel momento di generale incertezza in cui sembra trovarsi l'Ue, è forse opportuno riflettere su quanto le sue difficoltà nella politica estera e di sicurezza rimandino a problemi di fondo o possano invece essere, almeno in parte, la forma anche confusa e contraddittoria con cui l'Ue risponde al nuovo contesto in cui si trova ad agire. A tal fine, questo paper cercherà di individuare le condizioni di possibilità della Pesc nell'attuale sistema, i tratti basilari dell'evoluzione della Pesc e il modo in cui questi ultimi si possono ripercuotere sul ruolo del Parlamento europeo.

L'evoluzione della Pesc e gli Usa

La traiettoria evolutiva della Pesc trova il suo punto iniziale nel crollo del muro di Berlino, che ha rappresentato uno spartiacque cruciale per la cooperazione intra-europea nelle questioni della politica estera, sicurezza e difesa. Come sappiamo, infatti, nel corso della guerra fredda i membri della Cee hanno tentato diverse formule di collaborazione in queste materie, senza però andare oltre l'esperienza della Cooperazione politica europea (Cpe) e, cioè, non superando la fase della concertazione di posizioni comuni in politica estera e, talvolta, di azioni comuni svolte ricorrendo prevalentemente agli strumenti della pressione politica e della sanzione economica.

Per quanto caratterizzato da un crescente livello di istituzionalizzazione¹, il confronto reciproco che i paesi europei hanno articolato con la Cpe non si è tradotto nella costruzione di organi per la decisione e implementazione di una politica estera comune, né nella creazione di comuni forze militari da porre al servizio di quella politica. Dopo il 1989, tuttavia, i paesi europei hanno compiuto diversi e significativi passi in queste direzioni. Per coglierli in modo sintetico basta guardare alle posizioni degli Stati Uniti e dei paesi europei rispetto alla desiderabile traiettoria politica e istituzionale da imprimere alla Pesc.

Se si considerano gli aspetti istituzionali della Pesc e, cioè, gli organi che le danno vita e che ne determinano l'orientamento, non si può non ricordare come, nel clima di incertezza politica e strategica che seguì il crollo del muro di Berlino, gli Usa avessero certezze circa la pre-condizione che avrebbe garantito ruolo e stabilità alla Nato nel nuovo sistema internazionale. Reginald Bartholomew, sottosegretario di Stato dell'amministrazione Bush, inviò nel febbraio 1991 ai governi dei paesi europei e al segretario dell'Ueo un telegramma, poi ripreso nel contenuto ma non nei toni dal segretario James Baker, che sconsigliava a chiare lettere gli alleati europei dall'integrare l'Ueo nella Cee:

“we are concerned over the proposals that WEU should be subordinated to the European Council, thereby developing a European security component - solely within the EC - that could lead to NATO's marginalisation. In that the EC is clearly not ‘within the Alliance’, subordinating WEU to it would accentuate the separation and independence of the European pillar from the Alliance”².

Nell'arco di dieci anni, però, gli europei hanno compiuto quel passo: al fianco dell'istituzione dell'Alto rappresentante per la Pesc, avvenuta nel dicembre 1999 a Helsinki, nel novembre 2000 si è deciso di trasferire le funzioni dell'Ueo come agenzia operativa agli organi militari di cui l'Ue si è

¹ Cfr. M.E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

² Citato in W. Van Eekelen, *Promoting European Security*, CEPS, Bruxelles, 1998.

formalmente dotata con il Trattato di Nizza: il Comitato politico e di sicurezza (Cops), il Comitato militare dell'Ue (Cmue) e lo Staff militare dell'Ue (Smue)³.

Se si considerano gli aspetti militari della Pesc, e cioè gli strumenti cui ricorrere in ultima istanza per farla valere, non si può non ricordare le parole con cui il segretario di Stato dell'amministrazione Clinton, Madeleine Albright, espose le preoccupazioni americane all'indomani dell'incontro franco-britannico di St. Malo che segnava, nel dicembre 1998, il primo vero coinvolgimento della Gran Bretagna nello sviluppo militare dell'Europa: secondo la dichiarazione rilasciata al Consiglio Nord Atlantico, quello sviluppo andava perseguito dai paesi europei evitando di "disgiungere" la sicurezza europea da quella degli Usa, di "duplicare" le risorse militari già esistenti nella Nato e di "discriminare" gli alleati non membri dell'Ue⁴.

Anche in questo caso, però, nonostante gli accordi raggiunti nella Nato abbiano dato agli europei molto di ciò che chiedevano⁵, la traiettoria della Pesc – che ha portato alla Pesd – non ha seguito il percorso indicato dagli Usa. In primo luogo, le varie e complesse formule di reciproca collaborazione fra le tre istituzioni non hanno impedito che l'Ue offrisse ai suoi membri non alleati nella Nato la piena partecipazione all'Ueo, negando così il diritto di voto dell'Alleanza sui paesi che hanno accesso ai suoi assetti militari; così come gli alleati della Nato non membri dell'Ue hanno ricevuto poteri ridotti in seno all'Ueo, rimanendo perciò esclusi dalla direzione politica e strategica di quest'ultima. Di conseguenza, mentre l'Ue (e i suoi membri) possono accedere alle strutture della Nato per realizzare la Pesc, non è automatico che avvenga il contrario, e cioè che i membri della Nato che non lo sono dell'Ue, come la Turchia, possano accedere alle strutture militari dell'Ue o partecipare alla pianificazione del loro uso. Per entrambe le vie, la "discriminazione" temuta dalla Albright sembra essersi realizzata, almeno in teoria.

In secondo luogo, i paesi europei hanno proceduto verso la costruzione di forze militari e strutture di comando autonome: essi hanno deciso a Helsinki di procedere alla costruzione di una Forza di reazione rapida europea (Frre) che di per sé non può essere intesa come un mero rafforzamento del pilastro europeo della Nato, anche se ciò si può dire dei suoi singoli elementi⁶. Inoltre, gli europei hanno dapprima affermato a Nizza la volontà di pianificare e comandare con proprie strutture le missioni militari da svolgere in assenza del coinvolgimento della Nato. In seguito, hanno negoziato la costruzione di un quartiere generale europeo⁷: secondo il protocollo uscito dal Ce di Bruxelles del dicembre 2003, le missioni militari decise per implementare la politica di sicurezza comune dovranno avvalersi di una cellula di pianificazione europea interna alla Nato; in subordine di un quartiere generale nazionale di un membro dell'Ue reso provvisoriamente multinazionale, sulla scorta dell'esperienza della missione Artemis in Congo; da ultimo, avvalendosi di un costruendo quartiere generale comune.

Le ambiguità di questa soluzione non sembrano poche. Da un lato, risulta intuitivo immaginare che una crisi di cui né la Nato né un paese membro dell'Ue (con un suo quartiere generale) vorranno assumere la responsabilità, sarà una crisi difficile da affrontare con unanimità di intenti e vedute da parte dell'Ue. Dall'altro, se è comprensibile sul piano negoziale e ragionevole su quello operativo che l'opzione del quartiere generale comune venga trattata come residuale fino al

³ Il Cps è incaricato di tenere sotto controllo la situazione internazionale e rispondervi proponendo al Consiglio europeo le necessarie misure su cui mantiene il controllo politico e strategico; il Cmue ha il compito di fornire pareri e raccomandazioni circa i problemi e le necessità militari dell'Ue; lo Smue è dedicato a stendere la valutazione della situazione militare dell'Ue e a svolgerne la pianificazione strategica.

⁴ M. Albright, Declaration, North Atlantic Council, Bruxelles, 8 febbraio 1998.

⁵ Per esempio, la presunzione di sicuro accesso alle strutture alleate

⁶ Cfr. sul punto R.E. Hunter, *The European Security and Defence Policy: Nato's Companion or Competitor?*, Santa Monica, Rand, 2002, p. 99. Sul punto va notato che anche chi sostiene fortemente che la Frre e la Nrf saranno forze complementari e compatibili, riconosce come le divergenze intra-europee circa le missioni che la Frre dovrebbe perseguiro lasciano in predicato se essa vada necessariamente intesa come un rafforzamento del pilastro europeo della Nato: cfr. D. Riggio, "EU-Nato Cooperation and Complementarity between the Rapid Reaction Forces", in *The International Spectator*, 38, 3, 2003, pp. 47-60.

⁷ Il passo decisivo in questa direzione sembra essere avvenuto nell'incontro che Gran Bretagna, Francia e Germania hanno tenuto il 28 novembre 2003 a Berlino. Cfr. J. Howorth, *Saint-Malo Plus Five: An Interim Assessment of ESDP*, Notre Europe, Policy Papers n. 7, November 2003.

momento in cui quella cellula di pianificazione europea non sia pienamente in funzione, rimane in predicato perché così debba essere, rispetto a una cellula nazionale, nel momento in cui essa potrà funzionare in modo efficiente. Rimane, tuttavia, che con questa soluzione di compromesso i paesi europei hanno deciso di procedere nella costruzione di un quartiere generale comune, il cui ruolo crescerà forse con il crescere della sua concretezza.

Ora, se i paesi europei hanno costruito delle forze militari comuni che non sembrano limitarsi a rafforzare il pilastro europeo della Nato, così come hanno deciso di costruire una struttura di comando pienamente esterna alla Nato, non si può che concludere che essi si stanno muovendo lungo la via della duplicazione delle strutture alleate. Di conseguenza, non si può non concludere per la possibilità, anche se non necessariamente per la probabilità, che la sicurezza europea e quella degli Usa possano disgiungersi: esattamente l'esito che Madeleine Albright chiedeva di scongiurare.

Insomma, se lo stato attuale della politica europea sembra improntato all'incertezza e al conflitto, si può forse ritenere che, al fondo, i paesi europei siano avviati verso il pieno sviluppo della loro autonomia nella produzione di sicurezza, pur con molti tentennamenti e ambiguità. Ciò, tuttavia, con una precisazione: l'avere richiamato questi snodi negoziali nei rapporti fra Europa e America, non implica l'affermare che l'evoluzione della Pesc debba essere valutata in contrapposizione alle posizioni degli Usa, timorosi al di là del colore delle amministrazioni che lo sviluppo della Pesc finisce con l'incidere negativamente sulla stabilità e l'efficienza della Nato. In realtà, gli organi, i fini e i mezzi della Pesc non possono che essere valutati a seconda di quanto mettano in grado l'Ue di rispondere prontamente ed efficacemente alle sfide che il sistema internazionale le pone e, da questo punto di vista, la solida collaborazione con gli Usa sembra di cruciale importanza per la sicurezza europea. D'altra parte, il sottolineare l'importanza di un nuovo legame transatlantico implica il riconoscere la necessità di comprendere la nuova conformazione dei rapporti atlantici⁸. Ma, è questo il punto che interessa qui rilevare, la nuova conformazione dei rapporti atlantici è un dato eloquente circa la traiettoria evolutiva della Pesc. Per coglierne le ragioni, conviene guardare a come il sistema internazionale contemporaneo ha inciso su quella conformazione, così da derivare l'orizzonte delle condizioni di possibilità entro cui la Pesc può muoversi.

Le condizioni internazionali dell'evoluzione della Pesc

Le sfide che il sistema internazionale contemporaneo pone ai paesi occidentali sono molto diverse dal passato. Alla minaccia monolitica dell'impero sovietico che durante la guerra fredda rendeva identica la loro sicurezza e faceva dell'Europa il centro strategico del sistema internazionale, si sono sostituite minacce differenziate nella natura e nello spazio: i rischi connessi all'instabilità in molte aree del mondo, come nei Balcani, nel bacino del Mediterraneo o in Africa; gli interrogativi circa l'evoluzione politica della Russia e della Cina; la competizione regionale in Medio Oriente o in Asia; la diffusione delle armi di distruzione di massa; l'insorgenza di nuove forme di terrorismo internazionale; i danni prodotti dalla criminalità organizzata su scala transnazionale e quelli indotti dalle emergenze energetiche, ecologiche e demografiche.

Per diversi anni, dopo il 1989, il panorama internazionale è stato dominato da questa pluralità di minacce e, anche, dall'interrogativo circa il come ordinarle in uno schema strategico comprensivo e congruente che permetesse di rispondere loro in modo efficace. L'11 settembre ha contribuito a sciogliere alcuni dubbi su come organizzare questa risposta: esso ha segnalato che alcune delle più pericolose minacce del nuovo sistema internazionale potevano sovrapporsi e rinforzarsi a vicenda, producendo una nuova *major threat* – una minaccia soverchiante rispetto alla pluralità delle minacce esistenti e, dunque, capace di dare ordine al panorama strategico internazionale. La *major threat* che si è andata forgiando dopo il 1989 e che sembra essersi consolidata dopo l'11/9 deriva

⁸ Cfr. R.A. Asmus, "Rebuliding the Atlantic Alliance", in *Foreign Affairs*, 82, 5, 2003, pp. 20-31.

dalla sovrapposizione di tre fattori: la diffusione delle armi di distruzione di massa, il terrorismo internazionale e il rischio di comportamenti irrazionali da parte dei cosiddetti *stati canaglia*⁹.

Ora, l'evoluzione delle sfide del sistema internazionale che ha portato a questa sorta di *sindrome dell'insicurezza* è importante fra i fattori che hanno influenzato le condizioni di possibilità della Pesc e della Pesd, spingendo i paesi europei al loro sviluppo anche in contraddizione con le preferenze dell'attore che ne aveva assicurato la sicurezza per tutta la guerra fredda¹⁰. In primo luogo, poiché le nuove minacce hanno allontanato dall'Europa il centro strategico del sistema internazionale, delocalizzandolo in una pluralità di aree geopolitiche extra-europee. Ciò con due conseguenze: da un lato, l'importanza dell'Europa nella produzione della sicurezza occidentale è diminuita; dall'altro, i paesi occidentali si sono trovati ad affrontare le loro principali minacce nello spazio extra-europeo, dove i loro interessi divergevano anche quando essi condividevano un'identità di sicurezza in Europa.

In secondo luogo, la *sindrome dell'insicurezza* sembra ripercuotersi in modo differenziato sui paesi occidentali poiché le correnti fondamentali dell'antagonismo internazionale si indirizzano prevalentemente verso gli Usa, in quanto paese egemone del nuovo sistema internazionale, e sui suoi più stretti alleati. Di conseguenza, si è incrinata l'identità di sicurezza che aveva compattato il fronte occidentale per interi decenni, lasciando il posto a una situazione di interdipendenza di sicurezza¹¹: una situazione in cui la sicurezza dell'America dipende dalle politiche dell'Europa e viceversa ma, anche, in cui non può essere dato per scontato che le politiche dell'una rinsaldino per necessità la sicurezza dell'altra.

In terzo luogo, data la natura e la dislocazione variabile delle minacce del nuovo sistema internazionale, esse sono prevalentemente affrontabili tramite le *coalitions of the willing*, che si formano *ad hoc* a seconda dell'area geopolitica in gioco e degli interessi che in essa nutrono i diversi attori del sistema internazionale. Di conseguenza, per quanto importante sia l'appoggio politico alle missioni dei "volenterosi", l'influenza che ciascuno di loro esercita su queste coalizioni dipende dal suo contributo concreto alla missione specifica. Perciò, se l'importanza dei paesi europei in una solida alleanza come la Nato dipendeva prima di tutto dal loro schieramento di campo, anche quando questo non li portava ad assolvere tutti i compiti che in quella sede si assumevano, ora il loro ruolo nella produzione della sicurezza occidentale dipende di più dalle risorse che possono effettivamente mettere in gioco nella pluralità dei campi ipotetici in cui potrebbero svolgersi le missioni *ad hoc*.

L'insieme di questi mutamenti ha modificato la conformazione delle relazioni atlantiche – che nel nuovo scenario possono essere attraversate da conflitti profondi – e ha reso più probabile la cooperazione europea nella produzione di sicurezza, poiché quest'ultima è minacciata in modo serio, non può essere dato per scontato che siano gli Usa a produrla e le politiche unilaterali dei singoli paesi europei poco possono in un simile contesto. In esso, infatti, non solo la maggiore integrazione permette di approntare risorse più efficaci a costi inferiori¹², ma è anche necessaria poiché la *sindrome della sicurezza* ha aperto il fronte interno della *Home-Land Security*, che può essere assicurata solo tramite una forte coordinazione multilaterale.

Se questi argomenti risultano convincenti, alla base dell'accrescimento istituzionale che caratterizza la Pesc nello scenario corrente sta la modifica degli incentivi del sistema internazionale: se essi erano negativi durante la guerra fredda, poiché l'integrazione europea nelle questioni della sicurezza non avrebbe potuto produrre una risposta efficace rispetto alla minaccia in campo, per un verso, e avrebbe potuto ledere la compattezza del blocco occidentale, rispondendo a logiche competitive fra alcuni degli alleati, per l'altro; dopo il 1989 questi incentivi hanno cambiato

⁹ Questo, almeno, emerge in modo non ambiguo dalla riflessione che ha portato alla nuova concezione strategica degli Usa, formalizzata nei seguenti documenti: *Quadriennial Defense Review*, settembre 2001; *National Security Strategy*, settembre 2002; *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, dicembre 2002.

¹⁰ Per lo sviluppo di questi argomenti, cfr. M. Clementi, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Il Mulino, Bologna, 2004.

¹¹ Cfr. J. Stevenson, "How Europe and America Defend Themselves", in *Foreign Affairs*, 82, 2, 2003, pp. 75-90.

¹² Per un'illustrazione dei vantaggi derivanti da una maggiore cooperazione intra-europea, cfr. T. Garden "The Future of ESDP – Defence Capabilities for Europe", in *The International Spectator*, 38, 3, 2003, pp. 7-14.

di segno poiché è divenuto progressivamente sempre più chiaro che proprio la carenza di integrazione europea in queste materie, in quanto sinonimo della loro inefficacia militare, avrebbe o lasciato scoperti gli europei nel sistema internazionale, nel caso di una sganciamento degli Usa dalla sicurezza europea o, data la necessità di rispondere attivamente alle nuove sfide, lesò la stessa capacità di azione congiunta della Nato.

Accanto alla pressione verso l'accrescimento istituzionale e l'autonomia militare, tuttavia, il sistema internazionale ha influenzato un altro tratto di fondo dell'evoluzione recente della Pesc: l'espansione delle funzioni da svolgere per assicurare la sicurezza europea. In grande sintesi, la transizione dell'est Europa del dopo 1989 ha consolidato l'importanza delle funzioni da potenza civile; le crisi balcaniche degli anni '90 hanno mostrato la necessità di sapere gestire militarmente le crisi; la sfida del terrorismo ha mostrato la necessità di sapere coniugare le politiche di sicurezza interne e quelle esterne¹³.

Il problema è che, mentre la Pesc si nutriva di nuovi organi e di nuove forze, dal funzionamento e dall'efficacia ancora incerti, e mentre le funzioni da svolgere aumentavano per numero e tipo, l'Ue ha dovuto gestire un ulteriore elemento di transizione e complessità: il suo epocale processo di allargamento. Questo ha forse realizzato la più importante politica estera specifica dell'Ue ma, aumentando l'eterogeneità di interessi dei suoi membri e la laboriosità della sua macchina istituzionale, renderà più complicata la formulazione e implementazione della politica estera in sé. Di conseguenza, un ulteriore tratto di fondo dell'evoluzione attuale della Pesc sembra consistere nel crescente peso degli incentivi alla flessibilità.

Di fronte al crescere delle funzioni da svolgere e all'ipotesi che i nuovi organismi non possano adeguatamente funzionare in un'Europa a 25 (o a 27), è quasi naturale che le grandi potenze dell'Ue cerchino di costruire le condizioni che permettano all'Ue di procedere nella produzione della sua sicurezza e, al contempo, permettano a loro stesse di non perdere influenza nell'indirizzarne il corso. Se in una comunità di 25 le soluzioni meramente intergovernative finirebbero per ridurre il gap di influenza fra i grandi e i piccoli membri, complicando la politica delle compensazioni; e se le soluzioni sopranazionali diventano ancora più difficili in una comunità sempre meno omogenea, la flessibilità delle cooperazioni rafforzate sembra divenire la via più praticabile per raggiungere quel duplice obiettivo.

L'evoluzione della Pesc e il Parlamento europeo

Le caratteristiche di fondo dell'evoluzione della Pesc che abbiamo qui suggerito sono forse rilevanti per considerare i rapporti reciproci fra le diverse istituzioni dell'Ue e, in particolare, il ruolo del Parlamento europeo rispetto alla definizione e implementazione della Pesc. Come è noto, il dibattito sul deficit democratico delle istituzioni europee si pone in modo ancora più netto nelle questioni di politica estera, sicurezza e difesa, dati i ridotti poteri che l'architettura istituzionale dell'Unione assegna al Parlamento in queste materie: nel quadro attualmente in vigore, esso viene informato e consultato e controlla le spese relative alla Pesc che ricadono sul budget regolare dell'Unione, ma non quelle relative a missioni o operazioni che i membri decidono di finanziare per altra via.

Ora, il punto è che tutti i tratti dell'attuale evoluzione della Pesc sembrano approfondire il "vuoto" parlamentare in cui essa si forgia, sbilanciando ulteriormente in senso intergovernativo l'equilibrio istituzionale dell'Unione su queste materie. Prima di tutto, e semplicemente, la creazione di nuovi organismi fa aumentare, al netto di ogni altra considerazione, l'output decisionale dell'Ue. In secondo luogo, l'ampliamento delle funzioni della Pesc, che risponde al mutato contesto internazionale e che si accompagna allo sviluppo di forze autonome per lo svolgimento di quelle funzioni, implica la maggiore probabilità che le decisioni dell'Ue riguardino anche i casi più controversi che richiedono l'uso della forza. In terzo luogo, poiché nell'attuale scenario ogni politica di sicurezza deve tenere in conto sia le dimensioni esterne sia quelle interne

¹³ Su quest'ultimo aspetto, cfr. M. Den Boer e J. Monar, "11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor", in *Journal of Common Market Studies*, 78, 4, 2002, pp. 777-788.

della sicurezza, e quindi dialogare con il pilastro degli Affari interni e della Giustizia, le decisioni prese nel perseguitamento della Pesc hanno una maggiore probabilità di produrre conseguenze che si ripercuotono direttamente sui cittadini dell'Unione. Infine, il potenziale ricorso alle formule di flessibilità, per quanto subordinate a decisioni collettive, può con maggiore probabilità portare a un ambiguo rapporto, almeno sul piano dell'implementazione operativa, fra le sfere della responsabilità comune e di quella nazionale.

Il sottolineare che l'evoluzione recente rende più importante la riflessione su come colmare il deficit democratico dell'Ue, tuttavia, non implica affermare che la sua politica estera e di sicurezza sia formulata in assenza di meccanismi di controllo: la natura di soggetto plurale dell'Ue, infatti, fa sì che l'operare dei suoi organismi contenga decisivi meccanismi di bilanciamento, oltre che di legittimazione indiretta per via nazionale¹⁴. Tuttavia, questi meccanismi di bilanciamento, per cui la Pesc nasce a seguito di un serrato dialogo e controllo reciproco fra i membri dell'Ue, sono essi stessi parte della difficoltà con cui l'Ue definisce e implementa politiche concrete in modo rapido, efficace e congruente nel tempo. Da questo punto di vista, si può discutere se il maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo nella Pesc non possa finire con l'aggravare le difficoltà decisionali dell'Ue e, per questa via, affiancarsi ad altri fattori che trattengono l'Ue e i suoi membri dall'esercitare un ruolo di primo piano nel sistema internazionale, con le responsabilità che esso comporta.

Al riguardo, si può forse ipotizzare che un più forte ruolo del Parlamento europeo nella Pesc potrebbe avere effetti non necessariamente unilineari. Da un lato, la legittimazione parlamentare potrebbe rendere più macchinosa la Pesc. Dall'altro, quella legittimazione comunitaria potrebbe "isolare" i governi nazionali dalle relative *polities* più di quanto possa il *pooling* intergovernativo del Consiglio, che assegna responsabilità a tutti poiché tutti hanno potere di voto¹⁵. Così, la "comunitarizzazione" parlamentare della Pesc, almeno nei suoi lineamenti di fondo¹⁶, potrebbe costruire un "consenso europeo" democraticamente espresso che fungerebbe da incentivo per il superamento di alcuni dei tradizionali ostacoli nazionali che trattengono i membri dell'Unione in queste materie¹⁷. In altre parole, per quanto i rappresentanti eletti nel Parlamento europeo potrebbero limitarsi a riprodurre culture e logiche politiche nazionali, si può ipotizzare che, nei casi in cui essi riescano a fare propria una prospettiva comune sulle necessità di fondo della sicurezza europea, la legittimazione parlamentare della Pesc potrebbe renderne meno difficile la conduzione.

¹⁴ La recente definizione della concezione strategica dell'Ue ne è un buon esempio. *A Secure Europe in A Better World*, il primo vero e proprio documento strategico dell'Ue, è stato presentato da Javier Solana al Ce di Salonicco del giugno 2003 e poi adottato in una versione rivista al seguente Ce di Roma. A seguito della negoziazione intervenuta, il documento formalmente approvato presenta significative differenze rispetto alla bozza iniziale quanto agli obiettivi che i membri giudicano di imprescindibile interesse comune e dei mezzi che essi concordano di potere impiegare per persegui- li. Valga per tutti il solo esempio della pressione che Francia e Germania hanno esercitato con successo per sostituire il vocabolo *preventive* a *pre-emptive*, considerato troppo "strettamente correlato alla posizione americana": F. Berenskroetter, *Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and EU Security Strategies*, in CFSP Forum, 3, 2004, Fornet. Per il contenuto e l'analisi della strategia di sicurezza europea, cfr. anche Howorth, *Saint-Malo Plus Five*, op. cit.; S. Biscop e R. Coolsaet, *The World is the Stage – A Global Security Strategy for the European Union*, Notre Europe, Policy Papers n. 8, December, 2003.

¹⁵ Sull'effetto di "isolamento" che consegue all'internazionalizzazione delle scelte politiche, cfr. A. Moravcsik, "Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation", in *Working Paper Series*, 1994, 52, CES, Harvard University; K.D. Wolf, "The New Raison d'Etat as a Problem for Democracy in World Society", in *European Journal of International Relations*, 5, 1999, pp. 333-363.

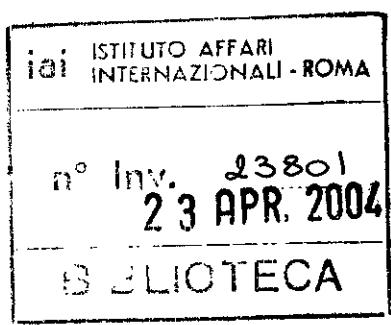
¹⁶ Thym, per esempio, suggerisce di richiedere il consenso del Parlamento per l'adozione delle strategie comuni, dato che queste riguardano "interests and objectives of the Union which might be discussed in Parliament without compromising the necessity of fast and sometimes confidential reactions which characterises individual foreign-policy decisions and to which the formalities and openness of parliamentary decision-making are often opposed." Cfr. D. Thym, "Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy", in *European Law Journal*, 10, 1, 2004, pp. 5-22, p. 13.

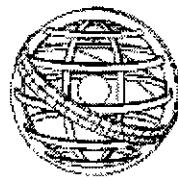
¹⁷ Su questa funzione del "consenso europeo", cfr. R. Rummel e W. Wessels, "Federal republic of Germany: New Responsibilities, Old Constraints", in C. Hill, ed., *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London, Allen & Unwin, 1983, pp. 34-55.

Conclusioni

In questo paper ho sostenuto che il nuovo scenario internazionale ha modificato la conformazione delle relazioni atlantiche e rafforzato le condizioni di possibilità della Pesc, che presenta quattro tendenze evolutive: l'accrescimento istituzionale, l'aumento dell'autonomia militare, l'espansione funzionale, la crescita degli incentivi verso soluzioni di flessibilità. Ciascuno di questi elementi sembra aggravare il deficit democratico dell'Ue, rendendo più importante il ruolo del Parlamento europeo che, in ipotesi, potrebbe anche diminuire la difficoltà con cui l'Ue conduce la Pesc. Se così fosse, i maggiori poteri del Parlamento europeo potrebbero forse contribuire a sanare le contraddizioni di un'opinione pubblica europea fortemente favorevole allo sviluppo di una politica estera, di sicurezza e difesa comune, ma tentennante quanto alle conseguenze necessarie per dare concretezza a quello sviluppo¹⁸.

¹⁸ *Public Opinion in the European Union*, Eurobarometro n. 60, dicembre 2003.





Istituto Affari Internazionali

***Il dibattito sulla Politica Estera e di Sicurezza e il
Parlamento Europeo***

di

*Francesca Longo
Università di Catania*

Prima versione – da non citare

Paper presentato in occasione della conferenza

***“La politica estera e di sicurezza dell’Unione Europea
e il ruolo del Parlamento Europeo”***

Parma, 26-27 marzo 2004

Il Dibattito sulla Politica Estera e di Sicurezza e il Parlamento Europeo

Francesca Longo – Professore di Politica dell’Unione Europea, Università di Catania

lonfran@unict.it

Draft Version

L’Unione da “potenza civile” ad “attore globale”

L’entrata in funzione del complesso meccanismo della politica di difesa e sicurezza dell’Unione Europea con la conduzione delle operazioni militari in Macedonia (“Operazione Concordia”) e in Congo (“Operazione Artemide”) rappresenta la conclusione della prima fase di un processo che, dall’inizio degli anni ’90, sta conducendo alla rielaborazione politico-strategica del ruolo dell’Unione Europea nel sistema globale e alla conseguente mutazione della sua collocazione internazionale.

L’Unione, fino agli anni ’80, aveva scelto il proprio ruolo nel sistema globale agendo con mezzi, strumenti e strategie che escludevano le attività militari, di sicurezza e difesa e che comprendevano, piuttosto, strumenti di natura esclusivamente economica, politica e diplomatica. Per queste sue scelte l’Unione è stata a lungo percepita come “potenza civile”, un attore internazionale che esercita una presenza attiva e rilevante nella gestione dei problemi internazionali relativi alla soft security e promuove modelli di gestione pacifica e negoziata dei conflitti come regole generali delle relazioni interstatali a livello globale, utilizzando attività e strumenti di natura commerciale, economica, di cooperazione e diplomatica. Il processo di sviluppo dell’integrazione europea non aveva deliberatamente compreso tra le politiche comuni e le forme di cooperazione né la sicurezza né la difesa, escludendo ogni forma di cooperazione formale o informale nel campo della hard security.

All’inizio dell’era del post guerra fredda le istituzioni dell’Unione hanno avviato un processo di revisione del ruolo e degli strumenti comuni in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa che ha portato in un decennio l’UE a discostarsi dal modello di relazioni esterne basate esclusivamente sulle capacità economiche e diplomatiche e a promuovere una nuova struttura istituzionale, politica e strategica che ha come obiettivo la trasformazione da potenza civile ad attore internazionale globale che agisce in maniera multidimensionale e che integra politiche e strumenti civili e militari al fine di condividere con gli altri attori internazionali la responsabilità e la gestione della politica e della sicurezza internazionale.

Nel 1971 Schmitter sviluppò l’ipotesi della “esternalizzazione”, evidenziando la rilevanza che gli avvenimenti e l’ambiente esterno hanno sul sistema politico dell’Unione, sulla riforma istituzionale di quest’ultima e sul processo di incremento dell’integrazione europea¹. Tale analisi appare adeguata alla comprensione delle motivazioni che hanno portato i governi dell’Unione ad avviare un processo di cooperazione in materia di sicurezza e difesa e ad abbandonare l’immagine di potenza civile adottata fino agli anni ’80.

In primo luogo la lunga serie di crisi al confine balcanico dell’Unione ha determinato il mutamento nella percezione delle minacce al territorio dell’Unione, evidenziando il cambiamento dei contenuti, della forma e

¹ Schmitter, P.C. (1971) “A Revisited Theory of European Integration”, in L. N. Lindberg and J. A. Scheingold (Eds) *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, University Press.

delle fonti di tali minacce². I pericoli per la sicurezza del territorio europeo non derivano più dal rischio di un attacco territoriale da parte di un esercito di uno stato nemico, quanto dall'instabilità di intere aree del sistema globale che sono caratterizzate da alte tensioni al loro interno e da una particolare configurazione degli attori in gioco nella quale terrorismo, rivalità etniche e claniche, debolezza o, in alcuni casi, inesistenza di istituzioni politiche nazionali, rendono necessaria una ridefinizione degli strumenti classici di garanzia della sicurezza. In tale prospettiva è da inquadrarsi l'approccio olistico alla sicurezza che le istituzioni dell'Unione hanno avuto sin dall'avvio del processo di elaborazione della PESD che ha condotto alla considerazione che la garanzia della sicurezza europea e, in generale, della sicurezza internazionale richiede una strumentazione complessa e articolata che preveda attività di diversa natura e assicuri la sinergia tra gli aspetti civili e militari dell'azione. Questo approccio ha, inoltre, condotto all'individuazione di meccanismi di interazione tra le politiche della sicurezza interna ed esterna dell'Unione che, sebbene ancora gestite con procedure ed ambiti istituzionali divisi tra secondo e terzo pilastro, tuttavia hanno molti ambiti e obiettivi comuni tanto da poter ormai individuare per esse un modello di gestione "crosspillar"³.

In secondo luogo, l'incapacità dei governi europei a gestire la crisi dei Balcani a causa della mancanza di una posizione comune nei confronti di un'area molto rilevante per l'Unione e la necessità di affidare la gestione della crisi alle forze armate dell'alleato transatlantico ha determinato l'avvio di un dibattito pubblico sull'inesistenza di una reale collocazione internazionale dell'Europa. Questo tema, per la prima volta nella storia dell'integrazione europea, è diventato un problema sia per l'agenda politica dei governi e delle istituzioni dell'Unione che per l'opinione pubblica. In tale prospettiva, però, i governi degli stati membri hanno puntato più sulla creazione della forza militare d'intervento rapido e sull'istituzione del complesso meccanismo politico militare della PESD, piuttosto che prevedere una riforma delle procedure decisionali della PESC al fine di facilitare la formazione di posizioni comuni e di migliorare sia l'efficacia che la legittimità delle attività della PESC. Nota Zielonka⁴ che la creazione della politica comune di sicurezza e difesa può essere interpretata come il risultato della debolezza della politica estera comune e della volontà, nonostante tutto, dei governi europei a non approfondire gli impegni e i vincoli istituzionali della PESC. Il dibattito, infatti, durante gli anni '90 si è focalizzato non già sulla necessità di fissare una collocazione internazionale dell'Unione intesa quale strategia comune che guidi le attività di politica estera e di prevedere un meccanismo decisionale che, abbandonando l'unanimità, permetta una tale operazione vincolando

² Sulla modifica del concetto di sicurezza e sulla nuova agenda della sicurezza che ne deriva esiste una vasta letteratura. Tra i principali testi di riferimento v. Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder, Lynne-Rienner, 1991; Buzan B., Weaver O., de Wilde J., *Security: a new Framework for Analysis*, 1998, Boulder, Lynne-Rienner; Weaver O., Buzan B., Kelstrup M., Lamaitre P., (1993), *Identity, Migration and the New Security Order in Europe*, London, Pinter. Sul mutamento delle minacce alla sicurezza in Europa v., tra gli altri, Hyde-Price A., *European Security Beyond the Cold War: Four Scenarios for the Years 2000*, London, Sage, 1991; Kirchner E. and Sperling J., 2002, "The New Security Agenda in Europe: Theories and Evidences", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, 2002, [423-452].

³ Su tale aspetto della sicurezza cfr: Longo F. "The externalisation of the fight against transnational organised crime: a new aspect of the EU's international actorness" in Sebastiaan Princen and Michèle Knodt (Eds), 'Understanding the EU's International Presence', London, Routledge, 2003, [158-172]; Longo F., "Politica di Sicurezza e Criminalità Transnazionale", in F. Attinà (a cura di), *La Politica di Sicurezza dell'Unione Europea dopo il Trattato di Amsterdam*, Milano, Angeli, 2001

⁴ Zielonka J., "Transatlantic Relations: Beyond the Common Foreign and Security Policy", in Gardner H. and Stefanova R. *The New Transatlantic Agenda. Facing the Challenges of Global Governance*, London, Ashgate, 2001.

formalmente i governi rispetto alle decisioni comuni, ma sulla mancanza di strumenti operativi classici di politica internazionale, le forze armate.

L'approvazione del documento Un' Europa Sicura in un Mondo Migliore, elaborato da Solana e formalmente adottato dal Consiglio Europeo nel dicembre 2003, ha dato avvio alla seconda fase del processo di rielaborazione della collocazione internazionale dell'Unione Europea, che comprende la definizione dell'approccio europeo alla sicurezza internazionale al fine di delineare una strategia comune di sicurezza e di attivare anche nel campo della difesa la "logica della convergenza"⁵, già esistente in materia di politica estera, che spinge i partners europei a cercare una posizione comune anche in presenza di interessi e posizioni nazionali divergenti.

E' la prima volta che l'Unione elabora un documento che si può considerare uno strumento di politica di sicurezza in grado di evidenziare, sulla base di valori ed interessi comuni ben definiti, i rischi, le dinamiche delle risposte, le aree geografiche e i meccanismi di legittimazione dell'eventuale intervento militare europeo e identificare obiettivi di sicurezza di medio e lungo termine e le relative strategie da seguire per il loro raggiungimento. Tale fase dell'evoluzione della PESC/PESD appare caratterizzata dall'intenzione dell'Unione di fornirsi di una cultura strategica definita in termini di "fiducia e procedure istituzionali che permettano di gestire e impiegare la forza militare come parte di una serie di strumenti di policy legittimi ed efficaci e di un diffuso riconoscimento della legittimità dell'Unione di agire come attore internazionale dotato di capacità militari"⁶.

Appare evidente che, conclusa la prima fase di revisione del proprio ruolo internazionale e abbandonata l'immagine di potenza civile, l'Unione necessita di strumenti teorici e pratici nuovi che possano permetterle di rendersi credibile ed operativa rispetto al nuovo ruolo individuato per la propria azione internazionale basata su un tipo di attore che, nel rispetto delle istituzioni e dei regimi internazionali, si dota di capacità politiche, civili e militari che la pongono in grado di agire in maniera complessa, affrontando il nuovo contesto di sicurezza con un approccio multidimensionale.

In tale contesto evolutivo il dibattito sull'attività internazionale dell'Unione si sta basando fondamentalmente su due principali direttive: la prima attiene alla struttura istituzionale responsabile del governo in quest'area di policy, la seconda ai contenuti della nuova collocazione internazionale dell'Unione con particolare riguardo alla strategia di sicurezza e difesa dell'Unione.

Riguardo alla struttura istituzionale il dibattito è focalizzato attorno a due temi: la necessità di assicurare una gestione efficace e coerente della politica estera, di sicurezza e difesa e l'esigenza di una maggiore democraticità del processo decisionale del secondo pilastro, istituendo meccanismi che permettano di identificare i decisori responsabili delle scelte e assicurino il controllo politico delle decisioni da parte dell'assemblea che ha legittimità popolare.

Riguardo ai contenuti della strategia di sicurezza il dibattito verte innanzitutto sulle reali capacità dell'Unione di operare nel campo della sicurezza internazionale con coerenza ed efficacia. In particolare le perplessità sulle possibilità che il processo di ridefinizione della collocazione internazionale dell'Unione possa produrre un'identità europea di sicurezza e difesa si basano su due constatazioni. La prima riguarda le divergenze esistenti tra i paesi membri rispetto alla definizione del ruolo che l'Unione Europea e la sua forza militare

5 Hill C. "Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policies and the CFSP", in Zielonka J. (Ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Dordrecht, Kluwer In., 1998.

6 Traduzione dell'autore, Cornish P. and Edwards G. (2001), "Beyond the EU/NATO Dicotomies: the beginnings of a European Strategic Culture", in *International Affairs*, Vol. 77, n. 3 [587-603], pag 587.

europea dovrebbero svolgere nel complesso delle relazioni politiche e di sicurezza globali. Le posizioni di alcuni governi, tradizionalmente portati ad individuare nella forza militare europea un mezzo per bilanciare il polo americano si scontra con la visione di altri partners europei che individuano nelle capacità militari comuni un elemento complementare del partenariato transatlantico. Le divisioni interne all'Unione in occasione dell'attacco unilaterale americano all'Iraq appaiono paradigmatiche nella comprensione delle differenze tra la percezione del ruolo della difesa europea esistente tra i partners europei e della mancanza di una visione condivisa riguardo all'approccio generale della politica estera, di difesa e di sicurezza comuni. La seconda constatazione attiene ai bassi livelli di ricerca e d'impegno di spesa che tutti gli stati membri dell'Unione destinano a questa politica pubblica⁷.

"Come Unione di 25 Stati con una popolazione di oltre 450 milioni di persone che produce un quarto del prodotto nazionale lordo del mondo, è, volente o nolente, un attore globale: dovrebbe quindi essere pronta ad assumersi la sua parte di responsabilità per la sicurezza mondiale"⁸. Questa affermazione è sicuramente una chiara indicazione del processo di profonda riconsiderazione da parte degli stati membri del ruolo che l'Unione deve svolgere nel contesto della politica di sicurezza globale. A tale riconsiderazione di ruolo si aggiunge la consapevolezza, da parte delle istituzioni comuni e degli Stati Membri, della necessità di elaborare una politica estera e una strategia di sicurezza comuni che forniscano gli obiettivi di medio e di lungo periodo in quanto, come notato da Zielonka, è difficile che una struttura e delle forze militari possano agire efficacemente e coerentemente in assenza di un'adeguata politica estera⁹.

In tale prospettiva appaiono fondamentali almeno due passaggi, Il primo è di natura politica e attiene all'individuazione di quello che fino agli anni '80 la letteratura definiva "interesse comune europeo" e che oggi può essere definito come strategia europea relativa ai modelli di gestione della politica globale e della sicurezza internazionale. Il documento elaborato da Solana e approvato dal Consiglio Europeo del dicembre del 2003 appare l'avvio del processo di elaborazione di un concetto strategico europeo che pone le basi per la definizione di una chiara collocazione internazionale dell'Unione che evidenzi, sulla base di valori ed interessi comuni ben definiti, i modelli politici e gli obiettivi strategici di medio e lungo periodo che guidano le decisioni giornaliere e le attività contingenti. La lettura del documento elaborato da Solana chiarisce già molti elementi della posizione internazionale rinnovata dell'Unione descrivendo sia i temi presenti nell'agenda della politica estera e di sicurezza dell'Unione che i modelli mediante i quali l'Unione intende partecipare alla gestione della politica internazionale.

L'agenda europea appare molto articolata e, ai temi tradizionalmente legati alle agende di sicurezza quali la lotta contro le minacce del terrorismo, il problema della proliferazione delle armi di distruzione di massa e il problema dei "failed states", si affiancano temi quali la lotta alla criminalità organizzata transnazionale, la dipendenza energetica e le minacce all'integrità dell'ambiente che sono chiaramente individuati quali temi altamente rilevanti per la politica estera e di difesa dell'Unione.

L'istituzionalizzazione del concetto di sicurezza multidimensionale, che deriva da tale documento, determina anche la necessità di prevedere l'instaurazione di un complesso insieme di strumenti, civili, militari, diplomatici e politici che la strategia nomina, ma per i quali è necessario prevedere una forma istituzionale di

7 Sui tassi di spesa per la difesa dei paesi NATO cfr. Chalmers, "The Atlantic burden-sharing debate- widening or fragmenting?", in International Affairs, Vol. 77, n. 3 [569-585].

8 Solana J., Un'Europa Sicura in un Mondo Migliore, www.ue.eu.int/solana/securityStrategy.asp

9 Zielonka J. "Transatlantic Relations: Beyond the Common Foreign and Security Policy", in Gardner H. and Stefanova R. The New Transatlantic Agenda. Facing the Challenges of Global Governance, London, Ashgate, 2001.

gestione che assicuri almeno tre elementi: efficacia, coerenza e accountability. L'utilizzo contestuale di truppe militari, di personale di polizia, di civili, così come descritto dalla Strategia di Sicurezza è un tipo di operazione che richiede una gestione complessa che non può sicuramente attendere i tempi richiesti fino ad oggi dalla procedura decisionale prevista per la PESC/PESD e, allo stesso tempo, non può continuare a trascurare l'aspetto della responsabilità e della legittimazione.

La posizione del Parlamento Europeo nel dibattito sulla PESC/PESD

Il Parlamento Europeo, sta partecipando al dibattito sulla nuova struttura delle attività di politica estera e di sicurezza dell'Unione, nonostante il suo potere formale in tale area di policy sia assai limitato. Le posizioni del Parlamento, espresse soprattutto nei documenti della Commissione Affari Esteri, Diritti dell'Uomo, Sicurezza comune e politica di difesa, appaiono estremamente articolate e toccano tutti gli aspetti del dibattito in corso. Il Parlamento ha affrontato l'intera gamma delle tematiche inerenti la nuova PESC/PESD dalla individuazione delle aree geopolitiche strategiche per l'Unione, agli approcci di gestione della politica globale, alla individuazione delle necessarie riforme istituzionali per rendere la PESC/PESD efficiente e coerente nel contesto della nuova dimensione multidimensionale assunta dalle attività di politica estera, di sicurezza e di difesa dell'UE.

Gli aspetti più innovativi di tali documenti sono proprio le proposte di riforme istituzionali che riguardano sia gli aspetti parlamentari della PESC/PESD sia gli aspetti relativi all'incremento dell'efficienza e della coerenza dell'intero impianto del secondo pilastro. Riguardo all'incremento dell'efficienza, il Parlamento già nel 2001¹⁰ sottolineava la necessità che il progetto di strutturazione di una forza di intervento rapido e di un complesso di organi che gestivano tale forza richiedeva la definizione di una serie di priorità politiche e strategiche al fine di guidare le singole decisioni contingenti relative all'azione di intervento comune. Nello stesso documento si evidenziava la necessità di definire chiaramente i compiti politici di tutti gli attori coinvolti nei processi attinenti alla PESC, con particolare riguardo alla necessità di chiarire le divisioni di ruolo tra l'Alto Rappresentante PESC e il Commissario per le Relazioni Esterne, e si proponeva l'istituzione di un'Agenzia Europea degli Armamenti che avesse compiti di programmare, gestire e coordinare programmi di ricerca comuni agli stati membri.

Rispetto al problema della legittimazione della politica estera e di difesa, il PE ha sempre evidenziato la necessità di riformare le procedure decisionali con misure che servissero ad applicare i principi di trasparenza e responsabilità anche a tale area di policy, dimostrando, però, un approccio graduale di riforma della PESC e puntando ad individuare per sé un ruolo di controllo, piuttosto che di decisore, lasciando al Consiglio tale funzione, ma criticando però la volontà dei governi di non abbandonare il principio dell'unanimità che, considerato un "grave ostacolo alle capacità d'azione dell'UE"¹¹, e suggerendo il coinvolgimento della Commissione mediante la previsione della fusione delle due attuali figure del Commissario alle Relazioni Esterne e dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera in un Ministro degli Esteri che sia il vice presidente della Commissione¹². In tale prospettiva, il PE ha sottolineato la necessità di strutturare un flusso costante d'informazioni in materia di PESC/PESD che provenga dal Consiglio. È interessante notare il giudizio che nel 2002 il PE ha fornito riguardo alla relazione annuale sulle attività PESC che il Consiglio è obbligato a presentare in base al dettato dell'articolo 21 del Trattato: "(Il PE)

10 PE 231.898/DEF

11 Vedi Finale A5-0348/2003, pag 9.

12 Proposta recepita nel testo del progetto di Trattato Costituzionale

Considera la relazione annuale 2002 del Consiglio sugli aspetti principali e le scelte base della PESC del tutto inadeguata a costituire la base per un dialogo di politica estera tra il Parlamento e il Consiglio, trattandosi semplicemente di un inventario dalle azioni del Consiglio che non contiene una valutazione politica o una definizione concettuale delle priorità e non dedica sufficiente attenzione alle implicazioni finanziarie”¹³.

A tal proposito, oltre che ad invitare il Consiglio a sottoporsi ad un “più rigoroso controllo parlamentare”¹⁴, a richiedere la riforma dell’articolo 21 del TUE al fine di includere anche la PESD nel dibattito annuale previsto in occasione della presentazione del rapporto del Consiglio sulle attività svolte in relazione al secondo pilastro e a sottolineare la necessità che le relazioni annuali contengano una “effettiva valutazione dell’attività dell’Unione del settore della Politica estera e di sicurezza e che siano integrate da una relazione scritta dell’Alto Rappresentante PESC”¹⁵, si condanna la decisione unilaterale del Consiglio di restringere l’accesso ai documenti relativi alla PESD senza aver prima raggiunto un accordo interistituzionale su tale argomento.

Di particolare rilevanza appare la dimensione del bilancio della PESC/PESD. Attualmente, in base alle disposizioni dell’articolo 28 del Trattato, le spese operative e amministrative relative alla PESC sono finanziate dal bilancio comunitario che, invece, non finanzia le spese relative alle attività che hanno implicazioni nei settori militare e della difesa. Il potere che il Parlamento detiene in materia di bilancio gli fornisce gli strumenti per poter svolgere un controllo almeno su una parte delle attività PESC, quelle derivanti dall’applicazione delle Decisioni Comuni, mediante l’esercizio del controllo finanziario. Tuttavia, la prassi che si è instaurata, l’accordo interistituzionale per migliorare le procedure di bilancio e l’esclusione della PESD dal bilancio comunitario inducono il PE a chiedere una revisione anche di tale aspetto relativo alla politica estera e di sicurezza. In particolare il PE lamenta¹⁶ che le informazioni fornite dal Consiglio riguardo all’attività della PESC siano assolutamente insufficienti a permettere ai deputati europei di votare con consapevolezza questa parte del bilancio¹⁷ perché non delineano né il quadro politico nel quale si inseriscono le singole azioni finanziate né l’ammontare generale delle spese PESC. Inoltre l’accordo interistituzionale raggiunto nel 1999¹⁸ stabilisce che, in caso di disaccordo tra il Parlamento e il Consiglio in materia di finanziamento della PESC, si adotterà la stessa cifra adottata l’anno precedente, impedendo al Parlamento ogni forma di possibile “ricatto” basato sull’eventualità di un blocco della procedura.

Le proposte di riforma presentate dal PE attengono al trasferimento di tutte le spese attinenti alla conduzione della politica estera e di sicurezza dell’Unione nel bilancio comunitario, in considerazione del fatto che le attività PESD attengono alla più ampia categoria della prevenzione o della gestione delle crisi e che spesso si compongono di una serie di azioni di varia natura che vanno dalle attività puramente militari, alle attività di polizia, alle attività diplomatiche e civili e che, quindi, richiedono di un quadro strategico e finanziario unico e di un controllo democratico al pari di tutte le altre attività politiche¹⁹.

13 Vedi Finale A5-0348/2003

14 Finale A5-0340/2000

15 Vedi Finale A5-0348/2003

16 Vedi Finale A5-0348/2003, pag 10.

17 Si tratta del capitolo B8 del titolo 4 delle uscite dedicato alle spese per le attività esterne dell’Unione.

18 V. GUCE C 172/01, 18.6.99.

19 A tale riguardo vedi Nkundabagenzi F. “Approche intégrée des outils des acteurs de la gestion civile des crises per l’UE et son financement”, Policy Paper realizzato per il Parlamento Europeo,

Nel complesso il modello che il PE propone per la nuova struttura istituzionale della politica estera e di sicurezza comune appare basato su una dinamica che vede il Consiglio e la Commissione al centro della procedura decisionale. Quest'ultima, però, deve essere caratterizzata da un lato dalla scomparsa dell'unanimità e dall'adozione di una procedura di voto che renda possibile il raggiungimento di posizioni e strategie comuni anche in presenza di dissensi interni e, dall'altra, il coinvolgimento del Parlamento sia in fase di elaborazione che in fase di controllo delle decisioni.

Tale aspetto della riforma riporta al problema della verifica dell'esistenza di un'effettiva coesione tra i paesi membri rispetto a temi altamente rilevanti della politica internazionale e del ruolo che l'Unione deve assumere, al di là delle dichiarazioni di principio, rispetto alla gestione della strategia multilaterale proposta. In tal senso è da notare che quella che è definita "politica estera e di difesa comune" è un processo altamente complesso caratterizzato da un meccanismo decisionale nel quale, come nota Hill²⁰, la struttura politica e istituzionale PESC/PESD ha un impatto notevole sulle politiche estere nazionali, ma che comprende ancora, come attori altamente rilevanti, i governi degli stati membri. Il concetto di "Brusselsization"²¹ delle politiche estere degli stati membri è sicuramente utile a definire una particolare e nuova forma di processo decisionale multilivello nel quale, sebbene gli stati mantengono ancora il potere formale in materia di politica estera, l'esistenza della complessa struttura comune e di alcuni vincoli formali rendono Bruxelles la principale sede di elaborazione delle politiche estere nazionali anche in considerazione dell'atteggiamento di istintivo riflesso²² dimostrato dai governi a consultarsi e cooperare, alla ricerca di una posizione comune.

Tuttavia, le divisioni interne emerse in varie occasioni di crisi dimostrano che tale struttura multilivello non ha in ogni caso eliminato le differenze di collocazione internazionale tra i partners europei e non riesce sempre a produrre una posizione comune.

Sebbene, come notato prima, la riforma istituzionale della PESC/PESD nella direzione di eliminare il voto all'unanimità sia un passaggio utile alla soluzione dei contrasti quando questi appaiono irrisolvibili, tuttavia proprio tale previsione richiederebbe un maggior coinvolgimento del Parlamento Europeo per fornire al secondo pilastro la legittimazione popolare, un elemento indispensabile per il funzionamento e l'accettazione del principio del voto a maggioranza adottato da un'istituzione, il Consiglio, di natura intergovernativa. L'inserimento del Parlamento europeo tra le istituzioni che partecipano alla formazione della decisione introducerebbe nel processo decisionale un attore percepito come fonte legittima di obblighi in quanto eletto a suffragio universale.

Il coinvolgimento del Parlamento come attore del processo decisionale della PESC, inoltre, è strettamente legato al secondo aspetto del dibattito sulla nuova politica estera e di sicurezza, dedicato alla definizione dei contenuti e delle strategie che guideranno le attività dell'Unione, che non può essere condotto senza tenere in considerazione tutti gli attori politici e sociali che non trovano una loro rappresentanza in sede di Consiglio. La previsione del Parlamento quale attore rilevante nel processo di definizione della collocazione internazionale della politica estera dell'Unione avrebbe come risultato la collocazione del dibattito su questi temi sull'asse politico destra-sinistra. Se ci si allontana dalla classificazione delle istituzioni comuni in base

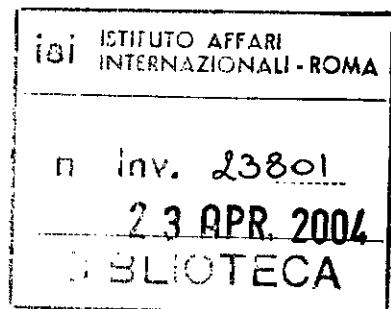
20 Hill C., "Closing the Capabilities-Expectation Gap?", in J. Peterson and H. Sjursen (Eds), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Vision of the CFSP*, London, Routledge, 1998.

21 Allen D. "Who Speaks for Europe?: the Search for an Effective and Coherent External Policy", in J. Peterson and H. Sjursen (Eds), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Vision of the CFSP*, London, Routledge, 1998.

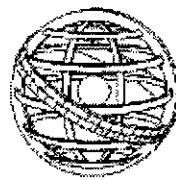
22 Vedi a tal proposito il Nuttal S., *European Political Cooperation*, 1992, Oxford, Clarendon Press; Aggestam L., *Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy*, ARENA Working Paper, n. 8.

alla dicotomia sovranazionalismo/intergovernativismo e, piuttosto, si considerano Parlamento e Consiglio come due attori istituzionali che articolano il dibattito politico del sistema dell'Unione sulle assi maggioranza – opposizione e destra – sinistra, è possibile ipotizzare che in realtà le divisioni in seno al Consiglio su temi rilevanti di politica internazionale non siano basati su diversi interessi o diverse proiezioni nazionali, quanto piuttosto sulle diversità di interessi e proiezioni dei partiti, o delle coalizioni di partiti, al governo nelle capitali europee. Così le decisioni, o il blocco delle decisioni, del Consiglio sono il risultato della convergenza, o divergenza, delle famiglie partitiche al governo negli stati membri. Nel caso in cui i governi degli stati membri siano detenuti da famiglie partitiche diverse, portatrici di valori e posizioni differenti in politica estera, l'azione del Consiglio risulterà bloccata a causa delle divergenze esistenti tra i partiti. La variabile rilevante, in questo caso, è la dimensione destra-sinistra, piuttosto che la dimensione della nazionalità. In tale prospettiva il Parlamento Europeo, organizzato secondo la logica parlamentare destra – sinistra, sarebbe la seconda camera dove far svolgere la competizione politica sui temi della collocazione internazionale dell'Unione. L'istituzione eletta a suffragio universale, organizzata in gruppi politici e funzionante ormai secondo la dinamica maggioranza – minoranza, come dimostrato dalla crescente coesione di voto dei parlamentari all'interno dei gruppi²³, è la sede dove condurre il dibattito politico rispetto ai temi della collocazione internazionale dell'Unione e gestire normativamente le fratture politiche derivanti dalle diverse proiezioni di politica internazionale delle famiglie partitiche europee. Un processo decisionale PESC/PESD che, almeno per disegnare le strategie e i principi fondanti della collocazione internazionale dell'Unione e per decidere gli interventi nelle aree di crisi, preveda la procedura della codecisione con voto a maggioranza qualificata del Consiglio, permetterebbe all'Unione di scegliere la collocazione internazionale sulla base del risultato della competizione democratica tra famiglie politiche europee. Resta ferma la necessità di prevedere meccanismi di decisione rapida in caso di avvenimenti che richiedono risposte immediate che, comunque, sarebbero legittimati dall'esistenza delle linee guida approvate democraticamente.

La trasposizione del dibattito sulla collocazione internazionale dell'Unione in Parlamento determinerebbe anche la soluzione dell'accountability nel campo della politica estera, permettendo agli elettori di identificare i responsabili delle decisioni e delle scelte operate.



23 Sulla coesione del voto all'interno dei gruppi politici al PE vedi: Attinà F., "The Voting Behaviour of European Parliament Members and the Problems of the Europearties", in European Journal of Political Research, XVIII, n. 4, pp 557-579, 1990; Raunio T., Party Group Behaviour in the European Parliament, University of Tampere, citato in Bardi L. "I partiti e il sistema partitico dell'Unione Europea", in Fabrini S., (a cura di) L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale, Bari, Laterza, 2002.



Istituto Affari Internazionali

***The Powers of the European Parliament in the Field
of Foreign and Security Policy***

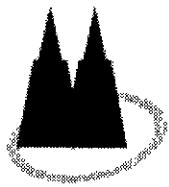
by
Udo Diedrichs
University of Cologne

Prima versione – da non citare

Paper presentato in occasione della conferenza

***“La politica estera e di sicurezza dell’Unione Europea
e il ruolo del Parlamento Europeo”***

Parma, 26-27 marzo 2004



The Powers of the European Parliament in the Field of Foreign and Security Policy

paper prepared for the Conference

"Common Foreign and Security Policy and the Role of the European Parliament"
Parma, 26 and 27 March 2004

by Udo Diedrichs

Department of Political Science
University of Cologne

I. The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?

The European Parliament (EP) has traditionally been playing a rather marginal role in the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the European Union. Unlike the first pillar of the Union, CFSP does not reveal the features of a policy field particularly responsive to parliamentary participation.¹ Accordingly, it comes as no surprise that the EP's role in CFSP has not been a major field of academic research.

Foreign and security policy are still regarded as sensitive fields of sovereignty where the nation-states are not willing to concede competencies to supranational bodies.² It is also widely accepted that national parliaments are the prime institutions for controlling and legitimising decision-making; but even in the national setting, foreign and security belong to the executive sphere of action where governments enjoy a comparatively high degree of autonomy and discretion.³

However, for different reasons, growing pressure has become visible in recent years for reviewing the role and functions of the EP in CFSP:

- A broader discourse on the legitimacy of the EU as a whole has emerged in which parliamentary participation at the European level is regarded as one - although not the only - expression of democratic accountability.
- The overall institutional evolution of the EU system has made the need for reforms in CFSP more imminent for the European Parliament, which otherwise might risk to get 'detached' from the dynamics of the integration process.
- The expansion of the EU's sphere of activities in foreign and security policy, in particular with a view to ESDP, has refreshed demands for improving parliamentary participation as a contribution to better controlling and overseeing this area.

The demands for increased parliamentary participation have so far not been satisfied within the legal framework of the EU Treaty, but the European Parliament has developed over the years a number of activities intended to strengthen its role and position in CFSP. It is a mixture between formal competencies and political practice which provides a more comprehensive picture of the EP's powers in this area.

II. The European Parliament in CFSP under the EU Treaty: No Escape from Maastricht?

Since the conclusion of the Treaty of Maastricht, the powers of the European Parliament in CFSP have not been substantially expanded.⁴ This is in a striking contrast to other policy areas, in particular within the first pillar of the EU, where a dynamic evolution has taken place in the last ten years, bringing the EP closer to the role of a 'co-legislator' in cooperation with

¹ See in general Francis Jacobs, Richard Corbett and Michael Shackleton, *The European Parliament*, 5th ed., London 2003;

² Stelios Stavridis, *The CFSP/ESDP, Parliamentary Accountability, and the 'Future of Europe'* Convention debate, Dossier El Parlamento Europeo en la Política Exterior, n°1, 2003, Observatorio de Política Exterior Europea.

³ See Thomas Grunert, *The Association of the European Parliament: No Longer the Underdog in EPC?*, in: Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent and Wolfgang Wessels: *Foreign Policy of the European Union, From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder/London 1997, pp. 109-131.

⁴ See Thomas Grunert, *The Association of the European Parliament: No Longer the Underdog in EPC?*, op. cit.

the Council.⁵ From a legal perspective, it is still mainly situated at a 'Maastricht level' of formal influence in CFSP.

When assessing the role of the EP, it is useful to hint at some overarching principles. Art. 3 TEU states that the Union is endowed with a "single institutional framework", and underlines the principle of consistency in its external policies, for which the Commission and the Council bear responsibility. The objectives of CFSP, according to Art. 11 TEU, include the safeguarding of the "common values, fundamental interests, independence and integrity of the Union" as well as the development and consolidation of "democracy and the rule of law, respect for human rights and fundamental freedoms". They serve as points of reference and guiding lines for CFSP, to which all institutions are committed.

More specifically, Title V of the TEU contains concrete provisions on the powers of the EP in CFSP. Art. 21 TEU stipulates that the European Parliament shall be consulted by the Presidency on "the main aspects and the basic choices of CFSP"; furthermore, the Presidency is called to "ensure that the views of the European Parliament are duly taken into consideration". The wording of the Treaty leaves a considerable room for manoeuvre open to the Council.⁶ Unlike the consultation procedure in the EC, there is no formally secured ex ante possibility for the EP to voice its opinion on legal acts before they are taken by the Council.

The EU Treaty also stipulates that the EP shall be kept regularly informed by the Presidency and the Commission on the development of CFSP; it may ask questions of the Council and make recommendations to it. An annual debate on the progress in implementing CFDSP is also foreseen.

Another field where the EP enjoys explicit rights of information concerns enhanced cooperation, newly introduced into CFSP by the Treaty of Nice. Based upon Art. 27c, the EP is forwarded a request by a number of member states that wish to establish enhanced cooperation according to Articles 29a -27e TEU. Pursuant to Art. 27d TEU, the European Parliament is kept fully informed on the implementation of enhanced cooperation by the High Representative of CFSP.

These provisions seem to hint at rather 'soft' rights of consultation, information, questioning, recommendation and debate. There is no binding commitment on the Council to take the EP's position into account or to follow its views.

In contrast, the financing of CFSP offers considerable opportunities for parliamentary participation.⁷ Art. 28 paragraph 2 TEU stipulates that all administrative expenditure for CFSP will be covered by the budget of the Communities, and according to paragraph 3 also the operating expenditure will be charged to the EC budget except in case of operations having military and defence implications and where the Council decides so by unanimity. This does not mean by definition that all matters falling under ESDP are excluded from parliamentary influence. When it comes to civil crisis management, there are indeed possibilities for coverage through the EC budget and thus for parliamentary participation in decision-making. In Art. 28 paragraph 4 it is explicitly confirmed that the budgetary procedure of the EC will apply to the cases where the Community budget is used

⁵ See Andreas Maurer, The Legislative Powers and Impact of the European Parliament, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 41, Nr. 2, pp. 227-247.

⁶ Florika Fink-Hooijer, The Common Foreign and Security Policy of the European Union, in: European Journal of International Law, Nr. 2, 1994, pp. 173-198.

⁷ See Armin Laschet, Parliamentarisation of the European Security and Defence Policy, op. cit., p. 5-6.

In addition to these legal attributions within CFSP, a number of further elements has to be taken into account.⁸ The EP is entitled to cast a vote of approval on the newly nominated Commission (Art. 214 TEC) and is able to pass a motion of censure against the whole College (Art. 201 TEC), thus exercises a certain degree of parliamentary influence and control over this institution which is "fully associated" with the work carried out in CFSP. It also enjoys particularly high levels of competence with regard to important international agreements, in particular association agreements (Art. 300 TEC). As those agreements usually contain provisions on political dialogue, there is a link between different pillars of the EU. Finally, EC financial aid to third countries as part of the general budget offers considerable influence to Parliament, having the last say on non-compulsory expenditure (Art. 272 TEC).

The exercise of these rights and competencies by the EP cannot not lead us to assume that classical parliamentary functions of legislation, election, control, budgetary power, or communication can be applied without restrictions. It is impossible to regard the EP as a full-fledged parliament comparable to national legislatures. However, it has tried to expand its role and functions in CFSP by using different methods and instruments.

III. Parliamentary Consultation, Information and Debate in Foreign and Security Policy

The Council forwards to the Parliament an annual report on the main aspects and basic choices of the CFSP, including financial implications, pursuant to Art. 21 TEU and to the Interinstitutional Agreement from 6 May 1999; the Council report is passed to the Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy (AFET), which drafts a report. On the basis of the Committee report, the Plenary adopts a resolution, after having held a debate.⁹ This procedure serves as a reference point for the EP's relations with the Commission and the Council. The Commissioner on External relations and the Presidency usually make statements before the EP on the report, highlighting the priorities and the focus on particular issues of the Union's foreign and security policy.

However, Parliament is still largely dissatisfied with the CFSP report by the Council, being regarded as insufficiently political and analytical in nature. In 2003, the EP's resolution even described it as "totally unsuited to serving as a basis for a foreign policy dialogue between Council and Parliament", and as a "book-keeping exercise listing actions taken by the Council without the least political assessment or conceptual setting of priorities and lacking sufficient focus with regard to financial implications".¹⁰ So far, the Council tries to fulfil a formal obligation (for information) rather than engage in a more comprehensive dialogue with Parliament on CFSP. The minimalist position by the Council thus stands in contrast to the EP's more ambitious approach. Parliament therefore demands "that future annual reports should provide a genuine assessment of the Union's foreign and security policy activities, and be expanded to include a written report by the High Representative or European Foreign Minister on progress in implementing a specifically European approach to security."¹¹

The annual report by the Council is by far not the only way for Parliament to be informed on CFSP. A positive assessment can be made of the interaction between the EP and the High

⁸ See also Thomas Grunert, The Association of the European Parliament: No Longer the Underdog in EPC?, op. cit., p. 121.

⁹ See the last annual report from the Council to the European Parliament on the main aspects and basic choices of CFSP, including the financial implications for the general budget of the European Communities - 2002, Rapporteur: Elmar Brok, A5-0348/2003 Final, 8 October 2003.

¹⁰ See ibid., p. 7.

¹¹ See ibid. p. 7.

Representative as well as the Commission. Javier Solana is regularly having contacts with members of the EP at different levels.¹²

Several times a year the High Representative appears at the EP to make statements. These mainly contain specific information on current key issues of CFSP like the Balkans, the Middle East, or the EU Security Strategy, less questions of principle or general overviews on CFSP. Also the Commissioner for External Relations regularly keeps in contact with the EP. According to a member of the European Parliament, the activities by the HR and the Commissioner are regarded as quite satisfactory: "As far as the European Parliament's right to be informed and consulted is concerned, (...) Mr Solana and Mr Patten account to the European Parliament and/or the Foreign Affairs Committee much more often and more detailed than many of the national foreign and defence ministers actually do."¹³

The following table provides an overview of the appearance by the High Representative, the Commissioner responsible for external relations and the Presidency at the European Parliament.

Appearance at EP plenary debates on CFSP by the High Representative, the Commission and the Council Presidency¹⁴

	2000	2001	2002	2003
Javier Solana	2	2	4	3
Christopher Patten	26	16	12	15
Council Presidency ¹⁵	15	17	9	15

Source: Website of the European Parliament, available: <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/searchdeb?ORATEUR=yes&LANGUE=EN>

Javier Solana has additionally appeared before the AFET twice in 2000, three times in 2001, and once each in 2002 and 2003. He is trying to keep regular contacts with the committee; thus in September 2003 he presented his draft security strategy to members of AFET and of national foreign affairs and defence policy committees.¹⁶

He has also had officially reported meetings with the EP president once in 2001, three times in 2002 and twice in 2003. He met with representatives of the political party groups in the EP (mostly members of the group of European socialists) four times in 2001, and three times in 2002.¹⁷ It can be assumed that in addition to these official activities, there is still a number of further contacts at various occasions with members of the EP.

¹² See the Agenda of the High Representative for the Common Foreign and Security Policy 2000-2004.

¹³ Armin Laschet, Parliamentarisation of the European Security and Defence Policy, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series, No. 82, August 2002.

¹⁴ The calculation is based upon the number of plenary sittings in which interventions were made.

¹⁵ Under this category, interventions on CFSP by the President of the European Council and the President of the General Affairs Council (as a rule the Foreign Minister, in case of France also the Minister for European Affairs) have been included.

¹⁶ Agence Europe, 11 September 2003.

¹⁷ These figures have been taken from the official agenda of the High Representative as published at the website available under: <http://ue.eu.int/solana/archAgenda.asp>.

The Commissioner for External Relations much more often attends EP plenary meetings than the HR, making the Commission appear more 'available' and thus 'closer' to Parliament when it comes to discussing CFSP issues. As a rule, representatives from the Commission attend plenary or committee sessions, so that a practice of familiarity has developed over time. Additionally, the Commissioner for external relations and the civil servants from his directorate general cultivate regular contacts in particular with the AFET committee.

The Presidency is showing regular commitment to parliamentary debates. Traditionally, at the beginning of each semester, the President of the European Council presents his/her programme, including priorities in CFSP; and – at the end of the term – he/she draws a balance of last half-year's activities. The Foreign ministers normally appear to discuss more specific and current CFSP issues. Also representatives from other institutions like the Chairman of the Military Committee have attended sessions of the AFET committee in the past.

These trends are quite encouraging for the EP and reflect a tendency towards treating Parliament as a serious actor and an interlocutor in CFSP. In particular the Commissioner and the Presidency not only make statements to the plenary, they are also available for question times, and regularly attend meetings of AFET or other EP committees.

CFSP issues belong to the topics for debate on the agenda of most of EP sessions, with variations depending upon the international political situation. During the Iraq crisis in particular, there have been frequent and intensive debates on CFSP by the deputies; the same was true in the past with the war in ex-Yugoslavia or the events of 11 September.

In order to voice its position CFSP issues, Parliament is able to adopt (own-initiative) reports, for which AFET usually takes the lead. From all 133 reports adopted by AFET between July 1999 and March 2004, around 30% have been related more or less directly to CFSP subjects – although it is sometimes difficult to exactly draw the line.¹⁸ As a major activity of AFET so far has consisted in accompanying the enlargement process; CFSP will probably cover a more important share of the committee's daily activities after the accession of the new member countries.

Hearings have not been frequently used for dealing with CFSP topics by the Parliament. Between 1999 and 2003, there have only been 8 hearings organised by AFET, most of them dealing with human rights issues.¹⁹

With these activities, the European Parliament does not only seek information by the Council or the Commission, it also provides a forum for debate on CFSP and offers opportunities for discussing political alternatives and options. This function is not fully exploited so far, as public attention is still mostly centred on national parliaments, but the situation could change if the EU continues to acquire more visibility as an actor in international affairs.

IV. Appointments: Formal and Informal Participation by the EP

The EP has an important say in the procedure for the appointment of the Commission: It must approve the choice for the Commission President and subsequently for the whole College according to Art. 214 TEC before they can take office. Parliament is holding hearings with the single candidates before passing the vote, in order to check their individual capacity, although this procedure is not foreseen in the Treaty. However, the fact that only the College as a whole can be approved, makes it impossible to sanction a single nominee for Commissioner. If Parliament is dissatisfied with some members – as happened in the past –

¹⁸ These figures haven been taken from information on the EP's website: www.europarl.eu.int.

¹⁹ These figures haven been taken from information on the EP's website: www.europarl.eu.int

it will probably not block the whole Commission. A similar situation applies to the EP's right to pass a motion of censure against the Commission (as a whole) according to Art. 201 TEC. Furthermore, the limited role of the Commission in CFSP makes it improbable that Parliament, by exerting pressure on this institution, will have major influence on the course of foreign and security policy.

Interestingly, the EP also intends to participate in the appointment of the High Representative although there is no legally binding provision in the Treaties. In its rules of procedure, Parliament has introduced a respective provision. Before the appointment is made, the Presidency of the Council and the President of the Commission will be asked to make a statement to Parliament.²⁰ After appointment, but before officially taking up his/her duties, the High Representative will be asked to make a statement to the responsible committee and answer questions. Afterwards, the European Parliament may make a recommendation.²¹

A similar procedure is defined for the appointment of a special representative by the Council.²² Here, special attention is paid to the mandate given by the Council. Thus, the special representative, according to the EP's rules of procedures, shall be invited to keep the EP "fully and regularly informed as to the practical implementation of his mandate".²³ It is worth mentioning that the EP receives regular bi-annual reports from the EU special representative for Bosnia and Herzegovina on the implementation of his mission.²⁴ Although this practice is not based upon a legally binding commitment, it corresponds to the objectives of the EP to enhance its role and position in CFSP by establishing links and responsibilities even where the Treaties do not explicitly foresee them.

V. Influence through the Backdoor: The European Parliament and the Financing of CFSP

Actually the 'hardest' competencies of the EP in CFSP are to be found in the budgetary field. The EC budget contains under sub-section B 8 the operational expenditure for CFSP, while the administrative expenditure is covered within the Council's budget line and not subject to interference by the EP, according to a gentlemen's agreement between the institutions.

In addition to the Treaty, it is the Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the EP, the Council and the Commission that contains particular provisions on financing CFSP.²⁵ It states that the three institutions will engage in a conciliation procedure through a triologue, in which they try to arrive at a common understanding on CFSP expenditure.

Agreement must be reached on the overall amount as well as on the distribution between the different articles of the CFSP chapter. It is also confirmed that the Commission is authorised

²⁰ Rules of Procedure of the European Parliament, 15th edition, October 2003, Chapter XI, Rule 99.

²¹ Rules of Procedure of the European Parliament, op. cit., Rule 99 and Rule 49.

²² Rules of Procedure of the European Parliament, op. cit. Rule 100. Before appointment, the Council may be asked by the President of the EP, upon request of the committee responsible, to make a statement and answer questions concerning the mandate, objectives and other relevant matters relating to the tasks and role of the special representative. After appointment and prior to taking office, the appointee may be invited to make a statement and answer questions to the committee. Within three months of the hearing, the committee may submit a proposal for a recommendation by the EP relating directly to the statement and answers provided.

²³ Rules of Procedure of the European Parliament, op. cit. Rule 100, paragraph 4.

²⁴ Report to the European Parliament by the OHR and special representative for BiH, January - June 2002, 23 June 2003.

²⁵ Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, OJ C 172, 18.06.1999, Point H, paragraphs 39-40 and Annex III.

to transfer appropriations autonomously between different articles within one chapter, so that the necessary flexibility in implementing the budget is considered to be assured.²⁶

Two important cases deserve attention. Should the amount of the CFSP budget prove to be insufficient during the financial year, The EP and the Council are called to search for a solution on the grounds of a Commission proposal. This means that without the EP's approval, no further financial appropriations will be allowed.

Second, the Council has to send to the EP a financial statement for any decision it takes entailing expenditure, including a specific cost estimate. Once a year, when the Council passes to the Parliament its report on the main aspects and basic choices of CFSP, it shall contain the financial implications for the EC budget. The Commission furthermore is committed to inform Council and EP in a quarterly report about the implementation of CFSP actions and on the financial forecast for the remaining year.²⁷

However, disputes between Council and Parliament did not come to an end. In 2002, conflict emerged over the amount of the operational CFSP budget, which the Council wished to increase, while the EP threatened to reduce the line unless the Council adopted a commitment to inform the Parliament timely before taking CFSP actions. Also, the sources of financing civilian crisis management were heavily discussed; while the EP intended to finance measures for EUPM in Bosnia by resorting to the CARDS programme, the Council insisted on using the CFSP chapter.²⁸

As a result, the provisions of the 1999 Interinstitutional Agreement were specified by a Joint Declaration of the Parliament, the Council and the Commission from 25 November 2002, which strengthens the EP in particular by introducing concrete dates and procedures for the budgetary coordination process. The Council report on the main aspects and basic choices of CFSP shall arrive at the Parliament before 15th June for the year in question. As to CFSP decisions entailing financial expenditure, the Council commits itself to inform the EP no later five working days after taking the decision. Furthermore, an 'early warning' by the Council to the EP is foreseen in the context of a regular 'political dialogue' whenever a joint action might have important financial implications.

In practice, these arrangements still do not seem to work in a satisfactory manner from the EP's point of view. The EP complains that the Council report does not contain an adequate focus on the financial implications of CFSP, and insists that these should be laid down in a separate document.²⁹ Also, information by the Council is regarded as still incomplete and delivery as not timely enough.

So, further efforts will have to be undertaken to make the budgetary arrangements in CFSP work smoothly. The EP tries to use its comparatively strong position in this field for enhancing its rights of getting information - as timely and as complete as possible – on important actions and decisions, and for growing into the role of a regular political interlocutor to the Council. The latter seems to resist these efforts, but if it wishes to run CFSP operations efficiently, it will probably have to become more responsive to the Parliament's demands.

²⁶ Interinstitutional Agreement, op. cit., paragraph 39.

²⁷ Interinstitutional Agreement, op. cit., paragraph 40.

²⁸ Agence Europe, 23. November 2002.

²⁹ See Opinion of the Committee on Budgets, included in the Report on the annual report from the Council to the European Parliament on the main aspects and basic choices of CFSP, including the financial implications for the general budget of the European Communities, op. cit., p. 22-24, p. 23.

VI. The European Security and Defence Policy as a New Challenge to Parliamentary Participation

The establishment of the European Security and Defence Policy (ESDP) has created a new challenge for parliamentary participation.³⁰ ESDP is structured in a strictly intergovernmental way, leaving no room for majority voting on matters having military or defence implications (Art. 23 paragraph 2 TEU). Financing of decisions with military or defence implications will not be allowed by the EC budget, but stay under national control. In particular the deployment of military forces remains under the member states' authority, where national parliaments are assumed to exert the necessary functions of control and oversight.³¹

However, while national parliamentary bodies are regarded as politically more powerful in shaping security and defence policy than the EP, the degree of information about the European arena differs widely and is regarded as basically insufficient.³² Under these circumstances, the EP has started a dialogue with national parliaments on CFSP and ESDP. The AFET committee is meeting twice a year with the chairs of the national foreign affairs committees. Furthermore, the EP is also engaged in a dialogue with the NATO Parliamentary Assembly.³³

Closer relations with national parliaments appear as a viable option for the European Parliament in ESDP, but they are handled with care. The EP tries to prevent the creation of new institutional structures that could result from these activities. The proposal by the WEU Assembly of either appending the modified Brussels Treaty in a protocol to the European Constitution (and thus linking the WEU Assembly to ESDP), or alternatively the establishment of a 'forum' formed by COSAC and the WEU Assembly for the parliamentary oversight of security and defence policy,³⁴ is regarded as a provocation and a troublemaking exercise by the EP. It puts into question its role as the primary source of democratic legitimacy and accountability within the EU. For most members of the European Parliament, the WEU Assembly "has lost its 'raison d'être'"³⁵ and could be easily abolished.

Despite existing limitations, ESDP is not totally out of (parliamentary) control; the provisions as defined in Art. 21 TEU are in place, although special arrangements have been established regarding the access to sensitive information in security and defence policy, based upon an Interinstitutional Agreement between the European Parliament and the Council from 20 November 2002.³⁶ The agreement distinguishes between different categories of documents according to their classification and to their origin. If access is allowed, 'byzantinist' procedures have to be followed.³⁷

³⁰ See Stelios Stavridis, *The CFSP/ESDP, Parliamentary Accountability, and the Future of Europe'* Convention debate, op. cit.; Catriona Gourlay and Malin Tappert, *Revising the European Parliament's scrutiny of Foreign Affairs and Defence*, in: *Dossier El Parlamento Europeo en la Política Exterior*, n° 6, 2004, Observatorio de Política Exterior Europea.

³¹ See for a comprehensive view on military decision-making in Europe Georg Nolte (ed.), *European Military Law Systems*, Berlin: De Gruyter Recht 2003.

³² See Catriona Gourlay, *Parliamentary Oversight of ESDP: The Role of the European Parliament and National Parliaments*, op. cit. pp. 6-9.

³³ See Catriona Gourlay, *Parliamentary Oversight of ESDP*

³⁴ See Assembly of the WEU - Interparliamentary European Security and Defence Assembly, Resolution No. 117 on prospects for the European security and defence policy - contribution to the intergovernmental conference, 22 October 2003.

³⁵ Armin Laschet, *Parliamentarisation of the European Security and Defence policy*, op. cit. p. 5.

³⁶ See Interinstitutional Agreement of 20 November 2002 between the European Parliament and the Council concerning access by the European Parliament to sensitive information of the Council in the field of security and defence policy, OJ C 298, 30 November 2002.

³⁷ Access to information by the EP depends upon specific conditions, see *ibid.*

The President of the EP or the Chairman of AFET are entitled to request from the Presidency of the Council or from the HR to pass information on ESDP, including sensitive components. The EP President and a special committee chaired by the AFET chairman³⁸ shall be informed by the Presidency or the HR of the content of sensitive information "where it is required for the exercise of the powers conferred on the European Parliament by the Treaty on European Union in the field covered by the present Interinstitutional Agreement".³⁹ The respective documents can be consulted on the premises of the Council by the EP President or the special committee. This cautious and restrictive formula leaves a range of interpretation open regarding the extent to which the EP in fact will gain access to certain pieces of information. Even more restrictive is the wording when it comes to making information available to the EP. Here, it is stated that "where this is appropriate and possible in the light of the nature and content of the information or documents concerned", they will be made available only to the President of the European Parliament who shall have a number of options for passing them to other EP bodies.⁴⁰

These provisions create an unusual situation for the European Parliament and have led to criticism about the rather vague definitions of the conditions for passing information, the veto options and a perceived discrimination among the members of Parliament by too strictly reducing the number of persons having access to sensitive information.⁴¹ In the end the extent to which information is handed over will depend on the amount of trust and mutual confidence between the two institutions and the persons involved, and also upon the degree of 'professionalisation' within Parliament in dealing with this kind of sources.

Apart from such sensitive issues related to military and defence questions, ESDP includes elements of civilian crisis management, which offer broader opportunities for parliamentary participation in decision-making.⁴² The combination of civil and military instruments of the Union makes the use of resources necessary which are financed by the Community budget. In reality, different elements of EU external policy are difficult to separate, as e.g. the example of the Stabilisation and Association Process (SAP) in South East Europe demonstrates. It includes the conclusion of the stabilisation and association agreements, a regular political dialogue, tariff liberalisation schemes and substantial shares of external aid provided by the CARDS programme. In 2003, civil and military crisis management operations in Bosnia and Macedonia have been launched which shall contribute to stability in the region. The EU Police Mission in Bosnia as a civilian crisis management operation has been endowed with an annual budget 38 million euro, of which 20 million are coming from the EC.⁴³ The financial arrangements for the mission required separate consultations with the European Parliament, taking account of the EC budgetary procedure. In case of the EU Police Mission in Macedonia (Proxima), adopted in September 2003, the respective Joint Action stresses that the EU activities shall be supported by the CARDS programme.⁴⁴

ESDP thus reveals a split balance for the European Parliament: while the matters related to military decisions are widely kept out its influence and offer only restricted rights of access to

³⁸ The special committee shall be chaired by the AFET chairman and be composed of four members selected by the EP Conference of Presidents.

³⁹ Ibid. p. 5.

⁴⁰ These options do not apply to information classified as 'top secret'; see ibid, p. 5-6.

⁴¹ See Malin Tappert, European Parliament resigned to limited oversight of ESDP?, in: European Security Review, Number 16, February 2003.

⁴² See Catriona Gourlay, Parliamentary Oversight of ESDP: The Role of the European Parliament and National Parliaments, paper presented at the 4th workshop on "Strengthening Parliamentary Oversight of International Military Cooperation and Institutions", Brussels, 12-14 July 2002, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Conference Paper, p. 5.

⁴³ See Annex IV, EU Police Mission in BiH: Financial Aspects, General Affairs Council meeting, 18 and 19 February 2002, 6247/02 (Presse 30).

⁴⁴ Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003, on the European Union Police Mission in Macedonia (EUPOL 'Proxima'), OJ L 249, 1.10.2003.

information, in the area of civilian aspects of crisis management Parliament can play a role, mostly via its budgetary competencies. It will be important in the future to bring both strings more closely together for the purpose of a coherent EU security and defence policy.

VII. The Convention, the IGC and the Constitutional Treaty: Modest Powers and Possible Problems

Before reaching conclusions on the powers of the European Parliament in CFSP, it is worth to drop some remarks about the draft Constitutional Treaty adopted by the Convention on the future of Europe which will - if adopted by the governments within the IGC - define the legal status quo for the time to come.⁴⁵ Basically, it remains in the trend of the Treaty evolution since Maastricht. The draft Constitutional Treaty has not substantially enhanced the EP's role and position in CFSP,⁴⁶ although the working groups in the Convention on external action and on defence had the issue of parliamentary scrutiny on their agenda.⁴⁷ Many proposals which the EP had submitted to the Convention have not been taken up, and in the end a modified status quo was to be found in the Constitutional Treaty.⁴⁸

Art. I-39 paragraph 6 and Art. I-40 paragraph 8 of the draft Constitutional Treaty state that the EP "shall be regularly consulted on the main aspects and basic choices" of CFSP and ESDP and "shall be kept informed of how it evolves". More specifically, Art. III-205 provides for more detailed provisions; it is mainly based upon the wording of Art. 21 TEU, but has added some modifications: The future Foreign Minister will be charged with consulting and informing the European Parliament on the main aspects and basic choices of CFSP, including the common security and defence policy. The explicit mentioning of ESDP corresponds to the fact that it is an "integral part" of CFSP (Art. I-40 paragraph 1), and that no separate policy area has been created which could exclude Parliament from using its legal rights of consultation and information. The Constitutional Treaty furthermore states that "special representatives may be involved in briefing the Parliament" (Art. III-205 paragraph 1).

The EP may ask questions of the Council and of the Foreign Minister and make recommendations to them. It will hold a debate on the progress in implementing CFSP, including ESDP, twice a year (Art. III-205 paragraph 2). All these provisions – with slight modifications – resemble the existing Treaty language.

Where the EP will face a new situation, is in dealing with the future Minister for Foreign Affairs. The EP is formally not involved in the selection of the Foreign Minister according to Art. I-27 paragraph 1 of the draft Constitutional Treaty. The European Council, acting by qualified majority, with agreement by the Commission President, shall make the appointment.

On the other hand, the appointment procedure for the Commission according to Art. I-26 paragraph 2 stipulates that the Foreign Minister shall be submitted, together with the whole Commission, to a vote of approval by Parliament. So the EP has a right to approve the Foreign Minister indirectly as a member of the whole College, not as an individual person.

⁴⁵ See Elfriede Regelsberger, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessels (eds.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, Bonn 2003, pp. 251-260, p. 252-253.

⁴⁶ See Wolfgang Wessels, Institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-)Macht? Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im „Verfassungsvertrag“, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, No. 3, 2003, pp. 400-429, p. 417.

⁴⁷ See Stelios Stavridis, The CFSP/ESDP, Parliamentary Accountability, and the 'Future of Europe' Convention debate, op. cit. p. 5.

⁴⁸ See Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, adopted by the European Convention on 13 June and 10 July 2003, submitted to the President of the European Council in Rome, 18 July 2003.

However, if the EP denies its approval to the College, the Foreign Minister, although appointed by the European Council, would not be able to exert his/her functions as member of the Commission; de facto Parliament has a 'soft' right of approval, without which the appointment of the Foreign Minister remains 'incomplete'.

Uncertainties exist in case of a motion of censure against the Commission. According to Art. I-25 paragraph 5 of the Draft Constitutional Treaty, if a motion of censure is successfully passed, the European Commissioners and Commissioners must all resign. The Foreign Minister, not being mentioned as belonging to one of these two categories in Art. I-25 paragraph 3, seems to be excluded from this provision. In Art. III- 243, however, it is stated that "the Commission shall resign" if a motion of censure is passed by the EP; here the Foreign Minister, as member of the Commission (Art. I-25 paragraph 3) is apparently affected. These inconsistencies reflect a basic lack of transparency and clarity concerning the legal and political accountability of the Foreign Minister. It is in the interest of the EP to underline that the responsibility of the Commission to the European Parliament (Art. I-25 paragraph 5), unconditionally applies to the Foreign Minister in his/her function as Vice President of the Commission.

Another field where the EP might face future problems lies in the financing of CFSP and ESDP. Art. III-215 paragraph 3 of the draft Constitutional Treaty provides that the Council is entitled to adopt specific procedures which guarantee the rapid access to appropriations in the Union budget for the purpose of urgent financing of initiatives in CFSP, in particular those in preparation of Petersberg tasks.⁴⁹ In this case the EP shall be consulted, which means that it does not enjoy any right of blocking the Council's decision and could be by-passed.⁵⁰

Regarding cooperation with national parliaments, the "Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union" annexed to the Constitutional Treaty" provides that the conference of European Affairs committees (COSAC) will be entitled to submit contributions to the EP, Council or the Commission; it is also called to intensify exchanges of information between national parliaments and the European Parliament, including their committees; it may organise interparliamentary conferences in particular on CFSP and ESDP.⁵¹ In practice, such meetings have already been organised and will probably be intensified in the future. For the EP, it is important to confirm its role as the main parliamentary interlocutor at the European level for national parliaments, leaving the WEU Assembly at the margins.

It is much too early to predict the EP's specific role and influence in CFSP after the coming into force of the draft Constitutional Treaty, but apparently a modified status quo burdened by a number of problems has emerged that could make it harder for Parliament to influence the mechanisms and outcomes of the common foreign and security policy.

VIII. Conclusions: The European Parliament as a Marginal Player with Growing Potential

To sum up, the powers of the EP in CFSP result from a mix of formal and informal influence.⁵² Although no major progress with regard to the legal situation has been observed

⁴⁹ See Mathias Jopp and Sammi Sandawi, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessels (eds.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, Bonn 2003, pp. 241-250, pp. 247ff.

⁵⁰ See Wolfgang Wessels, Institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-)Macht? Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im „Verfassungsvertrag“, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, op. cit., p. 413.

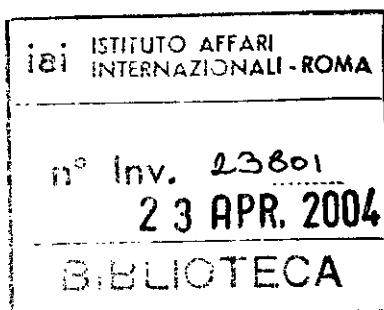
⁵¹ See Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union, II. Interparliamentary Cooperation, number 10.

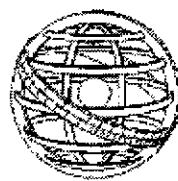
⁵² See Francis Jacobs, Development of the European Parliament Powers: An Incomplete Agenda?, in: European Union Studies Association, 8th Biannual Conference 2003, March 27-29, Nashville,

since Maastricht, Parliament has developed over the years a practice of intensive interinstitutional contacts and interactions resulting in a considerable degree of information on current issues of CFSP. Main points of controversy however are to be found in the annual report on CFSP by the Council, which too much resembles a compulsory exercise reduced to a minimum, and in the adequate and timely information on CFSP decisions bearing financial implications.

The EP is in general actively seeking information instead of waiting for delivery, and this corresponds to its offensive strategy of exploiting the legal provisions of CFSP as far as possible. An important tool for enhancing its influence can be identified in the existing budgetary powers, which Parliament uses in particular for improving access to information and for growing into the role of a political interlocutor to the Council. The link between civilian and military elements of crisis management and the need of further combining cross-pillar resources for effective external action, might strengthen the EP's role in the future, and it could save it from becoming a marginal player in ESDP. As the Treaty provisions have so far not provided for a continuous upgrading of the EP, it will probably continue to seek 'sideways' in influencing CFSP.

In the coming years, the new institutional situation created by the Constitutional Treaty will represent a major challenge to the EP. It will have to define its relationship with the Foreign Minister, trying to prevent him/her from becoming too intergovernmental in nature, primarily oriented towards the Council and the member states. Relations with national parliaments will probably grow in importance, leading to increasing interparliamentary contacts and perhaps to new coalitions for enhancing the legitimacy and accountability of CFSP. To this end, the EP should try to intensify its efforts in offering a space for public debate and controversial discussion on foreign and security policy, and provide an opportunity to the citizens for identifying basic choices and alternatives in European foreign and security policy.





Istituto Affari Internazionali

***The Evolution and Democratic Accountability
of CFSP Institutions***

by
Esther Barbé
Universitat Autònoma de Barcelona

Prima versione – da non citare

Paper presentato in occasione della conferenza

***“La politica estera e di sicurezza dell’Unione Europea
e il ruolo del Parlamento Europeo”***

Parma, 26-27 marzo 2004

The evolution and democratic accountability of CFSP institutions

Esther Barbé¹

The Laeken Declaration on the Future of the European Union stated that the EU faced “twin challenges at the same time, one within and the other beyond its borders”. Within the Union, the institutions had to be brought closer to its citizens, basically increasing transparency and democratic scrutiny. Beyond its borders, the new united EU would have to cope with a fresh leading role in the new world order, that of a “power able both to play a stabilising role worldwide and to point the way ahead for many countries and peoples”. This paper aims to review how these two guiding concerns –more democratic institutions and a more efficient, stronger foreign policy– have interplayed along EU reforms, with special attention given to the current period of constitutional drafting.

Since the CFSP came into force in 1993 this policy has embodied the intergovernmentalism versus federalism debate. The core question is whether the institutional setup has evolved towards a) a more integrated CFSP with tighter democratic control; or b) a more intergovernmental foreign policy with weaker democratic control.

The first possibility would be that of a CFSP increasingly enclosed in the Political Union, as envisaged by the federalists. *Grosso modo*, the federalist idea of “political union” stands for more integration in the sense of a much wider usage of majority voting, a smaller Commission, more powers to the European Parliament and a reshuffling of the weighted votes in the Council to produce a better balance between smaller and larger member states. In the case of the foreign policy, this would basically entail both an extension of the majority voting and an empowerment of the European Parliament. That is to say, the two criteria of efficiency and accountability are taken into account in the political union perspective.

The second option would imply to continue under the current situation of maintaining CFSP/ESDP isolated within the second pillar, where unanimity is the rule and, consequently, limited attributions are delegated to the supranational EU institutions. An

¹ Esther Barbé is Professor of International Relations and Director of the Observatory of European Foreign Policy at the Universitat Autònoma de Barcelona. The author is indebted to Anna Herranz for her priceless help along the writing of this paper.

intergovernmental foreign and defence policy in an ever larger and diverse Union -25, 27, 28, 30, etc.-, might also bring about further flexibility solutions in order to prevent the 'unanimity rule from turning into paralysis and maintaining at least the current levels of efficiency. We assume that a more intergovernmental and flexible orientation would be difficult to go together with a tighter democratic control, even if a system to correctly empower national parliaments was set up. That is because the evolution of CFSP/ESDP has already produced a "crosspolarization" of many security and defence aspects, which already makes difficult to state that CFSP/ESDP is a mere sum of 15 national security and defence policies. Similarly, the "mushrooming" of asymmetric security and defence institutions blurs the delimitation of democratic responsibilities on security and defence issues. So, a stronger foreign policy, from an intergovernmental perspective, would centre on the efficiency criteria, while putting accountability aside.

Asking whether the Union is going towards reinforced intergovernmentalism or towards European federalism is a crucial question at the present moment when the EU has finally reached the point where it has to choose one way to leave the "crossroads" mentioned in Laeken (Enlargement and Constitutional Treaty). The interplay of efficiency and accountability is also at the core of the current debate, now that new experiments of core leaderships or *Directoire* forms are taking place, precisely in the foreign policy field.

I. Evolving institutions: accountability doesn't matter

CFSP has been in a constant reform process since the TEU came into force in 1993. Fraser Cameron wrote in 1998, in relation with the Amsterdam reform, that "the proliferation of structures, actors and agents involved in foreign policy formulation and implementation is another area ripe for reform (...) the EU's dialogue partners around the world are bewildered by the EU's external representation. To overcome these problems the Union needs a political structure based on the principles of coherence, visibility and continuity"².

This paper argues that those very principles have been the *leitmotiv* of the consecutive reforms adopted, or being discussed (Constitution), in relation with the CFSP institutions along the years whereas accountability did not determine at all the innovations introduced

² F. Cameron, "Building a common foreign policy: do institutions matter?". In J. Peterson and H. Sjursen, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of CFSP*, London, Routledge, 1998, p. 68.

concerning those institutions. Let's see how continuity, coherence and visibility underline the evolving institutions process.

Lack of continuity has been a main concern since EPC (European Political Cooperation) era. The fact that the rotating presidency is the responsible of implementation and external representation of the European "diplomatic dimension" creates a feeling of discontinuity every six months. The troika mechanism, launched in the 70's, and the EPC Secretariat, created in the 80's by the Single Act, were early responses to this problem. Even if the establishment of the High Representative by the Amsterdam Treaty, that can act "on behalf of the Council at the request of the Presidency" (art. 26), has created an atmosphere of successful continuity in some policy areas (Balkans, Middle East)³, the fact is that only the establishment of a permanent implementer can help to solve the discontinuity problem based mostly on the semester deadline of the rotating presidency mechanism. Finally, the Constitution project steps ahead in this sense, stating that the Minister of Foreign Affairs will be responsible of CFSP and ESDP implementation (art. 27), eliminating therefore the rotating presidency encumbrance.

Lack of coherence is one of the most publicized "sins" of the external activity of the Union, linked to the pillars structure⁴. The Treaty of Amsterdam demonstrated an increased awareness of the need for coherence in external relations. Therefore, since the Amsterdam reform, the TEU (art. 3) foresees the duty of both the Council and the Commission to cooperate to ensure coherence. In spite of many difficulties, the tandem Patten-Solana has been quite successful in managing the sensitive dossiers. It could be this easiness in the rapport Council-Commission, or contrarily the fear of a difficult and blocking relation in future, that has facilitated the merging in the Constitution project of both figures, High Representative and External Relations Commissioner, in a Minister of Foreign Affairs. A double hatting Minister, being at the same time Vice-president of the Commission in charge of handling external relations as well as chair of the Council of Ministers of Foreign Affairs, is no doubt an important institutional step ahead in terms of providing more coherence to the European Union Foreign Policy.

³ "Solana has generally been perceived to be a success, contributing to the Middle East peace process and a peaceful solution to conflict in the former Yugoslav Republic of Macedonia", in K.E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, London, Polity, 2003, p. 45.

Other than coherence, based on compatibility between measures adopted in different pillars, coherence in the very CFSP framework can be understood as consistent behaviour along the time. In this sense, the focus must be put on planning and formulation of policies, to leave behind the EU reputation of inconsistency and reactivity. A declaration to the Final Act of the Treaty of Amsterdam provided for the creation of a Policy Planning and Early Warning Unit. The Policy Unit, staffed by officials of the Commission, the Council Secretariat, the WEU and the member states, is the minimal platform existing for planning CFSP medium and long term policies, through its tasks (identifying areas where CFSP could focus, providing early warning of crises, monitoring developments in areas relevant to the CFSP, producing policy papers).

The recent development of ESDP has been accompanied by the creation of new institutions and structures. The Political and Security Committee (PSC), established by the Nice Treaty, stands out in terms of giving coherence to CFSP in its formulation process (art. 25)⁴. Thus, the PSC, consisting of ambassadors from the member states, follows up the international situation in areas related with CFSP activity and facilitates the CFSP formulation providing policy papers. In other words, looking for institutional developments aiming to formulate more CFSP coherent policies along the time has impelled the successive TEU reforms.

The visibility principle, above mentioned, brings out the external representation issue. Who represents the Union in international fora? The answer, normally, creates confusion Letting aside the first pillar policies, CFSP by itself can involve, depending on circumstances, the Presidency, the High Representative, Special Representatives, the Commission, the troika, the fifteen member states or *ad hoc* groupings (Contact Group for Bosnia). Providing a “single phone number” for third countries, recalling Kissinger demand in the 70’s, has been an aim of the successive reforms. However, the fact is than even if the High Representative phone number has certain salience it is one more among the others.

⁴ Regarding CFSP coherence see S. Nutall, “Consistency and the CFSP: a categorization and its consequences”, *LSE European Foreign Policy Unit Working Paper*, n. 2001/13. <<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EuroFPUnit>>

⁵ Karen Smith underlines the role played by the PSC in terms of “brusselization”, saying that the PSC “is building strong relations with other institutions in Brussels, the Commission, Coreper, High Representative and Policy Unit. This is contributing to the “Brusselization” of EU foreign policy: foreign policy issues are

Two changes are on the way. First, the Constitution project foresees that the new Minister undertake the external representation of the Union in CFSP matters. This change is based on the large acceptance of the elimination of the EU rotating presidency. Furthermore, in the case of CFSP, the elimination of the rotating presidency will facilitate the relation with some third countries, basically the United States, in sensitive moments. In the past, the United States had already refused to have as interlocutor the presidency of the Union, when the presidency was occupied by a small country such as Luxembourg, and the agenda was highly political. Second, the changes in the international system after 9/11 have produced a new collaboration between the Three Big (France, Germany, United Kingdom) regarding diplomatic and security questions (Gant meeting, in 2002, in relation with military actions in Afghanistan; visit of the ministers of the Three Big to Teheran, in 2003, in relation with Iran's nuclear program). Are we in front of a *Directoire* formula for crisis situations?⁶ In other words, at the same time that the Treaty seems to resume, finally, the external representation for CFSP matters in one phone number in Brussels, the political ongoing process seems to be introducing the *Directoire* formula (London, Paris, Berlin). In sum, the tension between Brusselization and intergovernmentalism is at the core of next steps in institutions evolving in CFSP.

II. Is the democratic deficit part of the game?

Since the inception of the so-called European Political Cooperation (EPC) in the 1970s, it has recurrently been said that Europe's foreign policy suffers from a democratic deficit. The European Parliament has keenly denounced such a deficit, even before it was constituted as a directly-elected body, claiming that the strictly intergovernmental and confidential nature of the EPC was leading to a "situation intolérable qui constitue un désaveu de la démocratie parlementaire"⁷. The democratic deficit problem --basically in terms of parliamentary accountability-- has not diminished since then; rather, it has aggravated with the creation of the Common Foreign and Security Policy (CFSP), as the progressive increase in the number of foreign policy functions performed by European

more and more discussed, and decided, in Brussels", in K. Smith, op. cit., p. 46. This change will reinforce the coherence dimension.

⁶ See S. Keukeleire, "Directorates in the CFSP/CESDP of the European Union: a plea for a restricted crisis-management group". *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, num. 1, 2001, pp. 75-101.

institutions has led to a parallel decrease in national parliamentary control that has not been offset by substantial additional democratic controls at the European level. To what extent is the democratic deficit a real political concern, an unavoidable characteristic of European foreign policy or even an intended consequence?

Every time there has been a Treaty reform, the democratic deficit of the CFSP has been put on the agenda. The EP has used these windows of opportunity to make its proposals heard⁸. Nevertheless, national governments, which are in fact the crucial actors in the process of European institutional reform, have made no real attempts to tackle the problem. The current reform process to provide the EU with a Constitution has been another missed opportunity, although, in this case, the European Convention followed a new all-encompassing method that included the participation of 16 MEPs and 54 national parliamentarians among the 100 members in charge of preparing the draft Constitution. However, at the end of the day, national governments continue to have the final say in the intergovernmental conference, thus conditioning the debate and the extent of the reforms of the constitutional draft itself. Actually, although the parliamentary accountability was mentioned as one of the issues to be addressed in the Working Group on External Action and that of Defence, very few contributions made specific references to that subject, even those issued by the European Parliament's representatives⁹.

In the final draft Constitution, EP's prerogatives in the realm of CFSP –laid in Article III-205– remain largely the same than those laid in the article 21 of TEU, as the main part of this policy continues to escape the ordinary legislative process. The EP continues to possess the limited powers of being informed and consulted by both the Council and the Commission –as well as by the new Foreign Affairs Minister–, but neither does it have real power or control yet, nor any significant role in the formulation and implementation of

⁷ Ph. Schoutheete (1986, 2^a Ed.) *La Cooperation Politique Européenne*. Paris/Brussels: Fernand Nathan, Editions Labor. p. 56.

⁸ Since the Intergovernmental Conference of 1996, a delegation of the EP (2 MEPs and the President) has been able to participate in negotiations at Ministerial level to prepare the IGC, with right to present and discuss its proposals.

⁹ For a detailed report of the proposals on Foreign Policy and European Constitution coming from the European Parliament see the section "Parliament, Foreign Policy and Future of Europe" in the special publication of "CFSP and the European Parliament", managed by Anna Herranz, in the web page of the Observatory of European Foreign Policy <http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_investigacion.html> For an extensive analysis of the proposals on parliamentary accountability made during the European Convention, see S. Stavridis and A. Vallianatou, "Parliamentary accountability in EU foreign and defence policy: a preliminary assessment of the Convention on the 'Future of Europe' debate" *LSE European Foreign Policy Unit Working Paper*, n. 2003/2. <<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EuroFPUnit>>

CFSP. The EP maintains its right to debate foreign policy matters and issue declarations, reports and resolutions, make recommendations and ask questions to the Council and the Commission; but the draft text does not establish any formal obligation for the Council to take parliament stances into account, as it has been demanded time and again¹⁰. The same can be said of the EP's role in external relations because, although the requirement of parliamentary consult has been extended to the majority of commercial and trade agreements, some international agreements such as those dealing exclusively with political matters, still elude the EP's involvement. Furthermore, the Parliament's role in external agreements continues to be limited to *ex post* approval/rejection of the whole document, while having no say during the crucial stages when political and financial commitments are negotiated¹¹. Finally, the EP's budgetary power to control CFSP remain the same, that is to say, EP approve or reject all expenses that are charged to the Union Budget. The new established rapid mechanism for urgent financing of initiatives in the framework of the CFSP requires the previous consultation to the EP. The exception to the EP's budgetary control continues to be "such expenditure arising from operations having military or defence implications and cases where the Council of Ministers decides otherwise" (Article 215-II of the Draft Constitution)¹².

The dismissal of the demands that push in the direction of attributing a formal role to the EP in the CFSP decision-making process might be, once again, an expression of the tension between the Brusselization and intergovernmental tendencies in CFSP. That is to say, while theoretically giving more powers to the Europarliment might be a logic step towards reducing the so-lamented EU democratic deficit, in practice, the majority of governments fear that this could go in detriment of the efficiency and coherence of foreign policy. This is somehow a reproduction of the traditional realist belief that the need for secrecy, speed, coherence and efficiency of foreign policy recommends little parliamentary involvement. Even some national representatives that presented their proposals to the

¹⁰ Elmar Brok and John Walls Cushnahan so demanded in the Working Document n° 70 of the Working Group on External Action. They demand that the European Foreign Minister should be "answerable in writing to the EP for the whole range of its responsibilities". See also CONV 681/03 on "Requirements for the Constitutional Treaty for a European Union capable of Peace", submitted by Sylvia-Yvonne Kaufmann, 11 April 2003.

¹¹ See CONV 362/02 on "International Agreements of the EU. Proposals to reinforce parliamentary control" submitted by the Joachim Wuermeling, 23 October 2002.

¹² For more information on the financing of ESDP, see A. Missiroli "Ploughshares into swords? Euros for European Defence?" *European Foreign Affairs Review*, vol. 8, no.1, 2003, p. 5-33; and A.J.K Bailes "The Institutional Reform of ESDP and Post-Prague NATO" *The International Spectator*, vol. 37, num. 4, 2002, pp. 31-46.

Convention in favour of bringing CFSP closer to the communitarian method, thus giving substantial powers to the EP, insist that the involvement of the EP should not lead to any delay in the decision-making process¹³.

The tension between the communitarian and the intergovernmental models of CFSP is also noticeable in the different solutions that have been proposed to make CFSP democratically accountable, because they reflect different understandings of where the source of CFSP's democratic legitimacy lies¹⁴. The few references to CFSP's accountability contained in national representatives' proposals to the Convention have advocated for reinforcing national parliaments' capacity to debate and control the respective governments' decisions in CFSP. That means that most governments consider that, given the intergovernmental nature of CFSP, its source of legitimacy still resides in national sovereignty. However, the need for a better coordination between national parliaments is recognised, whether a loose coordination à la COSAC (Conference of the Community and European Affairs Committees), or some kind of interparliamentary assembly integrated by national parliamentarians (and eventually MEPs). On the contrary, the EP has sought its empowerment because, assuming that CFSP is more than the sum of national foreign policies, it is necessary to control the part -however limited it is- of foreign policy that member states have decided to pool at the EU level. This implies that the source of legitimacy is that of popular sovereignty at the state and EU levels. Furthermore, MEPs, acting as a college, might be better placed to identify European interests than the national parliamentarians, hijacked by pressures coming from their national constituencies as they are.

But it has also been suggested that the democratic deficit in foreign policy is not merely an unfortunate product of European integration, but actually one of its purposes because of the "collusive delegation" hypothesis¹⁵. The logic of such an explanation starts from the assumption that governments have an a priori interest in expanding their autonomy with respect to society; so their incentive to delegate authority to a supranational organisation will be stronger if it helps them to elude domestic controls. So, CFSP reform towards

¹³ See, for example, Working Document n° 50 of the Working Group on External Action, submitted to the Convention by Gijs de Vries, the Dutch government representative to the Convention, 21 November 2002.

¹⁴ See B. Rittberger "The Creation and Empowerment of the European Parliament, *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, 2, 2003, pp. 203-25.

democratisation faces a serious problem because those governments able to conduct foreign policy without stringent democratic controls normally oppose a genuinely supranational CFSP; and those governments that could support a supranational CFSP as a way to shield their foreign policy choices are rather unwilling to accept tight democratic controls at the EU level¹⁶.

Taking this explanation further, we argue that governments' reluctance to empower the EP is due to their perception that the EP's capacity and willingness to control foreign policy would be higher than those of national parliaments. Along the years the EP has developed an identity as the advocate par excellence of human rights, democratisation, foreign aid and development¹⁷. This has been the product, on the one hand, of the fact that the Parliament, as the only EU directly-elected institution, has always considered that its duty is closely linked to the defence of "European values"; on the other, its willingness to assume more power within the institutional framework has lead the EP to play an active role in fostering democracy, protecting human rights, and fighting against poverty, whereby rendering them among the most remarkable topics of public intervention. The EP has increasingly become the institution that non-governmental organisations and representatives of third countries lobby to denounce violations of human rights and injustices. The EP's limited formal powers notwithstanding, it has managed to maximize its influence through its budgetary and assent powers. Thanks to its use of the veto threat, the EP has even managed to influence the course of the negotiations and contents of international agreements, acquiring a room for manoeuvre that was not expected by governments. So the EP embodies the so-called "post-modern" values that are sometimes difficult to marry with national interest in foreign policy (basically economic and security/stability concerns) with regards to which both governments and parliaments share their views.

III. European Security and Defence Policy: the accountability issue rises again

¹⁵ M. Koenig-Archibugi "The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy" *The International Spectator*, Vol. 37, num. 4. 2002, pp. 61-74.

¹⁶ The theory of collusive delegation is only one of the factors to explain the decision of governments to delegate some powers to a supranational level. In this sense, there exist notorious exceptions to that theory, for example, the case of the Danish *Folketing*, allowing a great control to the national parliament, whereas Denmark has traditionally been a state reluctant to a further integration of CFSP.

¹⁷ See K. E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Oxford, 2003.

In the Cologne European Council of June 1999, Heads of State paved the way to start constructing “L’Europe de la Défence”, declaring that “...the Union must have the capacity for an autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and the readiness to do so”. Such a search for autonomy and credibility has geared the incremental development of a set of new ESDP institutions (Political and Security Committee, Military Committee, Military Staff, Civilian Crisis Management Committee) and a wide range of instruments and capabilities that have enabled the EU to take on, during 2003, its first three civil and military crisis management operations. But again, this process has involved scant, if any, parliamentary scrutiny, whether at national or EU level. Since the Convention started its works, the Union has launched an extraordinarily ambitious security agenda in a very short period of time. Two elements have been crucial to foster ESDP construction. On one hand, the works for the Constitutional Treaty have had a dynamising effect on institutionalising ESDP, not only by enshrining the already existing defence developments –now missing from the TEU- in a constitutional document, but also by establishing a set of new and innovative defence instruments and institutions. On the other hand, the recent events in the international arena (Iraq war, fight against terrorism) and the European environment (challenges of the new neighbourhood, Transatlantic division) have sped up the debate on “what is a European ‘common defence’ for?” that has given rise to the first European security strategy. Which has been the parliamentary role in such crucial developments?

Under the current provisions of the Treaty on European Union, the sole reference to the ESDP is the mention made in article 17 to the possibility of a progressive development towards common defence in the framework of the CFSP. So the ESDP has developed without the Council formally being put under the obligation to be accountable either to the European Parliament, the Interparliamentary European Security and Defence Assembly (WEU Assembly), or any other interparliamentary body at the European level. Being the ESDP part of the second pillar, national parliaments should be the primary bodies responsible for scrutinising this policy area. However, even in those Member States where constitutional structures are in place to allow for adequate scrutiny of the executive by the legislative, the problem remains that they have no mechanism to be informed about other countries’ positions, nor do they receive information from the High Representative for the CFSP or the Presidency, as the EP does. The only assembly where national parliaments meet to debate and scrutinise European security is the WEU Assembly, whose task is to

follow all European intergovernmental activities in the areas of security and defence, including armaments cooperation. Following the transfer of WEU's operational activities to the EU, the Assembly also serves as the interparliamentary platform for ESDP. The WEU Assembly has also functioned as a forum for strategic reflection and debate on European security and defence issues by governments and parliaments of the 28 WEU nations. But again, the pillar structure makes it difficult for parliamentary accountability to exist, since not all areas developed by the ESDP are intergovernmental (i.e., the executive functions of civil management of crisis, the fight against terrorism or the development of the defence industry). Yet the confusing (and somehow competing) delimitation of their respective responsibility areas complicates, rather than strengthens, parliamentary accountability of Europe's defence policy.

Under the Constitutional Treaty, the ESDP represents the hardest "hyperintergovernmentalist" core, as even the cautious provisions allowing for qualified majority voting in CFSP do not cover issues having military or defence implications¹⁸. In this sense, in the final report of the Defence Working Group of the Convention, it was recognised that the "Specific nature" of defence had to be taken into account when dealing with the proposals on the political scrutiny of this field¹⁹. Consequently, only two references to the parliamentary role in defence are made along the draft Treaty. The first is in article III-205 that extends the already mentioned EP's prerogatives in CFSP (those under former article 21 TEU) to defence issues. In practice, some of these rights are already exercised, for example, when the Defence Minister of the Presidency reports to the European Parliament, although in an informal way. The second reference, laid in the Protocol annexed to the Treaty about the role of national parliaments in the European Union, establish that the COSAC shall foster its cooperation with the EP and that it could organise interparliamentary conferences to debate foreign policy and defence issues (paragraph 10).

The European Parliament expressed its position on the role of parliaments in defence in the so-called "Morillon Report" of March 2003²⁰. Basically, the European Parliament

¹⁸ U. Diedrichs "The Provisions on ESDP in the Constitutional Treaty: No Revolution in Military Affairs" Fornet CFSP Forum, vol. 1, Issue 1, July 2003. <<http://fornet.info/>>

¹⁹ Final report of Working Group VIII – Defence, CONV 461/02, 16 December 2002.

²⁰ A5-0111/2003 "The new European security and defence architecture - priorities and deficiencies" reported by Philippe Morillon.

recognises that the competence, as far as military expenditures, military procurement and the deployment of national armed forces are concerned, belongs to the national parliaments; however, it considers that the EP should be responsible for approving the mandate and objectives of any crisis management operation under the ESDP and would be responsible for the costs incurred by EU joint actions. Similarly, concerning the establishment of an Armament's and Research Agency, the EP advocates for the practical arrangements for the Agency's operation to be drawn up in consultation with itself, or even by co-decision. The EP has also demanded that information on the progress and decisions made under the ESDP given by the Presidency of the Council and the European External Representative be complemented by the obligation to present written reports to the EP when this is explicitly demanded. Finally, the EP has recognised the value of promoting its permanent contacts and exchange of information with the national parliaments and with NATO's Parliamentary Assembly.

For its part, the WEU Assembly has played an active role as an observer in the Convention. It has strongly advocated for “the organisation of European defence should not be confined to the EU framework, that is less of an institutional than a political and strategic matter and that the IGC should agree on a more inclusive formula allowing non-EU European NATO Member States to be involved”²¹. Starting from this intergovernmental source of legitimacy, the WEU Assembly proposal submitted to the Convention on “Guidelines for Parliamentary Scrutiny of the ESDP”²² defends that the COSAC model proposed in the Constitutional Treaty is not enough, nor does it imply an enhanced cooperation between national parliaments and the EP; rather, a kind of experience in the line of the interparliamentary assembly of the WEU, adequately empowered to act as a channel of information and consultation with European decision-makers, would be better. The WEU Assembly has also repeatedly demanded the further investment of organisational and financial means to perform an intensive public information campaign to convey a positive message explaining the need for a common security and defence policy²³.

²¹ Assembly of the WEU Press Release “Assembly’s contribution to the Intergovernmental Conference. President Glesener presents proposals to EU Council’s President Frattini”, 27 October 2003.

²² CONV 606/03, presented by Antonio Nazaré Pereira, Portuguese member of the Convention and Rapporteur of the Assembly of Western European Union, 11 March 2003.

²³ Resolution 116 of the Assembly of the WEU, 3 June 2003. <<http://www.assembly-weu.org>>.

This necessity to explain why Europeans need a common defence is not a minor aspect in the ESDP design. Rather, defining what are the objectives of a ‘common’ foreign and defence policy is crucial to establish, in turn, what kind of project the EU is. The EU division over the war against Iraq has somehow been a sharp shock to speed up such a strategic debate on the EU’s security and defence objectives. At the European Council in Thessalonica on 20 June 2003, the High Representative for the CFSP, Javier Solana, presented a draft version of the first European Security Strategy. This draft was to be subject to public debate between then and the December European Council in Brussels, where it is due to be accepted in revised form. Although this document was not referred to national parliaments for scrutiny, some debate has taken place around it. Similarly, the EP also presented its stances in its last report on the progress of CFSP, explicitly demanding that all institutions were expected to take part in the revision on equal footing. Whether this equal footing has been real or not, the revised draft of 12 December 2003 included some relevant changes on which the EP had insisted in its assessment of the ESS. First, the EP underlined the role of the United Nations, stressing that the “UN Charter is the decisive political and legal basis for shaping international relations and the guarantee of peace and international security” (paragraph 11). Second, the EP also insists on placing prevention as a core concept of the ESS. Finally, while sharing Solana’s position that the credibility of the EU’s foreign policy will depend ultimately on the quality of its military capabilities and on the readiness, in the event of conflict, to also deploy them as a last resort, the EP unquestionably rejects the idea of pre-emption, since it adds that use of force must respect international law (paragraph 15).

Conclusions

The final results of the Convention and the Intergovernmental Conference signal that, for the time being, the advance towards a more integrated CFSP enclosed in the Political Union has reached its limits. The evolution of the CFSP/ESDP institutions has been kept within intergovernmentalism, whereas the accountability criterion, despite the clear awareness that it is a pending issue, has been clearly treated as an afterthought. Along the successive reforms, decision makers have tried to achieve a stronger and more efficient CFSP throughout, making the institutional system more flexible. Under the Constitutional Treaty this is all the more evident: despite the new figures of the President and a European Foreign Affairs Minister (clearly in an intergovernmental style), the CFSP and especially

the ESDP have gone in the direction of further decentralisation of their institutional structures and the creation of new flexibility instruments (European Armaments, Research and Military Capabilities Agency, enhanced and structured cooperation, etc). Certainly these changes could bring about a more efficient European foreign and defence policy, but again, this poses challenges to the accountability dimension, since it could also give rise to higher fragmentation and less transparency.

The architects of CFSP/ESDP have paid little attention to the accountability dimension of this policy, but this aspect is likely to be far more important, now that some tendencies towards a Europe-wide *demos* in foreign and defence matters might be arising. The most cited example in this sense is that of the massive demonstrations against the United States' policy of the use of force against Saddam Hussein, which took place simultaneously on 15 February 2003, in most European capitals. The terrorist attacks in Madrid on 11 March 2004 point to an increase in that Europe-wide awareness, taking into account that "l'Union Européenne, frappée à Madrid, est entrée à son tour, le jeudi 11 mars, dans l'ère sinistre du terrorisme de masse. (...) elle va devoir faire face à un adversaire"²⁴. Faced with such a common threat, EU leaders rapidly took a set of measures at the EU level (activation of the Antiterrorist Cell of Europol, drafting an Action Plan against terrorism, etc.) to ensure that, as Jacques Chirac declared, "l'Europe protégera ses citoyens"²⁵. And, in turn, common defence measures require at least formal democratic scrutiny at the EU level if the EU is to practice what it preaches on democratic accountability, legitimacy and transparency.

The course of events during Prime Minister José María Aznar's second mandate (2000-2004) is one of the most notorious examples that the people's voice needs to be heard and that accountability, legitimacy and transparency cannot be underestimated. The legitimacy problem rose when the Aznar Government was unable to convey to its population its reasons for supporting the US policy on Iraq, as the polls show: once the Iraq war had begun, 91% of Spanish population was against it²⁶. The parliamentary accountability was neglected when the Government, backed by the absolute majority of its party, could avoid –during the last two months of its mandate– to appear before Parliament to explain on what basis the government had assured the existence of weapons of mass destruction in

²⁴ J.M. Colombani "La haine et la democratie" *Le Monde*, 16 March 2004.

²⁵ *Le Monde*, 18 March 2004.

Iraq, which have not been found yet. More recently, in the aftermath of the terrorist attacks of March 11 and only 3 days before the national elections took place, the wide-spread feeling that the Government was not being transparent about which organisation was responsible for the attacks –an element that could determine the direction of many votes-, may have led the Government to lose the elections. That means, that even if “in a proper democracy, decisions are made not by polling institutes, or at the stock market, or in the streets, (they are finally made) in the voting booth”²⁷.

²⁶ E. Barbé “La política europea de España 2002-2003” Observatory of European Foreign Policy Working Paper nº 48, June 2003. <<http://www.uab.es/iuee>>

²⁷ A. Glucksmann “France’s five cardinal sins over Iraq” International Herald Tribune, 22 February 2004, quoted in Stavridis and Vallianatou (2003).

