

SUMMARY.

The Maastricht Treaty has created the European Union. The EU consists of three pillars of which the second is the Common Foreign and Security Policy. The CFSP is actually intergovernmental but is to be considered within the sole institutional framework of the EU. The subject of this article is limited to the implementation of the CFSP.

An evaluation of the implementation of the CFSP, as laid down since the Maastricht Treaty, has revealed that the major problems are the absence of an analysis and planning cell, the inadequate arrangements for the extreme representation and an absence of efficient instruments (among others in the field of military actions).

There seems to be unanimity about the need for an analysis and planning cell. There are of course discussions about the location (in the Commission, in the Secretariat-General of the Council or completely separate) and the composition (officials of the Member States, Commission, Secretariat-General of the Council and possibly European Parliament, Member States candidates and WEU(member states) of this cell. It should also be laid down who would be allowed to use the cell (EU agencies and countries that participate in EU actions, but not individual Member States for their own purposes). Finally the precise duties are also under discussion (collection and analysis of information, warning of Presidency in case of threatening conflicts, development of scenarios, making proposals and follow-up of the implementation).

With respect to the extreme representation especially continuity, evidence, coherence and transparency should be optimised. Following options are available for the general regulations: only the Commission, the Commission and the Presidency (more assisted by the Secretariat-General of the Council), a 'High Representative', a group of Member States or the maintenance of the current system (with a possible extension of the term of the Presidency). Are also considered the possibility of using special envoys, the representation at international fora and the possibility that the EU would have its own diplomatic system and legal personality.

Reciprocal information and mutual consultation make up a framework for the CFSP within which some instruments can be used. These instruments which should be better defined are common positions (general approach of the Union with respect to a particular subject matter), common actions (objectives and means with respect to an operational action) and military actions. There is especially disagreement about the binding nature of these instruments and the demand for flexibility (can some Member States go further than the rest and can actions be carried out by a number of Member States on behalf of the Union?).

Regarding security and defence the difference between the Petersberg' tasks and territorial defence is especially important. With respect to the latter a certain number of questions arise as far as neutrality is concerned. The complex European security architecture is also taken into account with the question whether there is a tendency towards division of tasks. Subsequently the military action will be dealt with as instrument. In this respect decision competence, mandate, flexibility, funding, co-operation with other organisations, operational capabilities and co-operation in defence industry come up.

Conclusion is that there are a lot of shortcomings in the implementation of the CFSP; which can nevertheless be remedied to a large extent. However such improvements can only create an institutional framework, an instrument. Whether and to what extent this will be used is however a question of political will.

Finally there is an attempt to coherently modify the title concerning the CFSP. This could have been an alternative for the provisions in the Amsterdam Treaty (signed on 2 October 1997) with respect to the implementation of the CFSP.

ZUSAMMENFASSUNG.

Die Verwirklichung der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Regierungskonferenz von 1996.

Der Vertrag von Maastricht hat die Europäische Union ins Leben gerufen. Die EU besteht aus drei Pfeilern, wobei die Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik den zweiten Pfeiler bildet. Die GASP ist eigentlich eine Angelegenheit, die zwischen den Regierungen sich abspielen sollte, dabei bildet die EU den einzigen institutionellen Rahmen, in dem eine Befassung mit diesem Thema zustandekommt. In diesem Beitrag kommt nur die Verwirklichung der GASP zur Sprache. Als Ergebnis einer Auswertung hinsichtlich der Verwirklichung der GASP, wie diese seit dem Vertrag von Maastricht festgelegt ist, ist festzuhalten, dass das Fehlen einer Prüfungs- und Planungszelle, die mangelhafte Regelung zur Vertretung bei Aussenbeziehungen und ein Mangel an wirksamen Instrumenten (v.a. auf dem Gebiet von Truppeneinsätzen) die wichtigsten Problempunkte liefern.

Über die Notwendigkeit einer Prüfungs- und Planungszelle scheint Einigkeit zu herrschen. Stoff zur Diskussion bereiten diesbezüglich aber die Unterbringung (in der Kommission, in Generalsekretariat des Rates, oder völlig getrennt) und die Zusammensetzung (Beamte die Mitgliedstaaten, Kommission, Generalsekretariat des Rates und eventuell Europäisches Parlament, kandidierende Staaten für den E.U.- bzw. W.E.U.-Betritt) dieser Zelle. Festzusetzen ist zudem, wer diese Zelle in Anspruch nehmen dürfe (E.U.-Organe und Staaten, die an E.U.-Aktionen teilnehmen, nicht aber einzelne Staaten für eigene Zielsetzungen). Schliesslich steht auch der genaue Aufgabenbereich zur Diskussion (Nachrichtengewinnung und -auswertung, Benachrichtigung des Vorsitizes bei Konfliktdrohung, Erarbeitung von Lagebildern, Unterbreitung von Vorschlägen und Überwachung der Verwirklichung).

Hinsichtlich der Vertretung bei Aussenbeziehungen müssen vor allem Kontinuität, Erkennbarkeit, Kohärenz und Transparenz optimiert werden. In Hinblick auf eine allgemeine Regelung kämen folgende Möglichkeiten in Betracht: Nur die Kommen, die Kommission und der Vorsitz (vom Generalsekretariat stärken unterstützt) ein " Hoher Vertreter ", eine Gruppe Mitgliedstaaten oder Beibehaltung des bisherigen Systems (mit etwa Verlängerung der Vorsitzdauer), Behandelt werden auch die Möglichkeit, Sondergesandte heranzuziehen, die Frage der etwaigen Vertretung auf internationalen Foren sowie die Möglichkeit, dass die E.U. über einen eigenen diplomatischen Apparat und über Rechtspersönlichkeit verfügt.

Gegenseitige Information und Abstimmung bilden für GASP einen Rahmen, in dem bestimmte Instrumente zur Anwendung kommen können. Diese Instrumente, die einer besseren Beschreibung bedürfen, sind gemeinsame Standpunkte (allgemeiner Ausgangspunkt der Union im Hinblick auf ein bestimmtes Thema), gemeinsames Vorgehen (Zielsetzungen und Mittel in bezug auf ein " operatives Vorgehen ") und Truppeneinsätze. Meinungsverschiedenheit besteht vor allem darüber, ob diese Instrumente verbindliches Art seien, und wie es sich mit der Fragestellung zur Flexibilität zu verhalten hat (können bestimmte Mitgliedstaaten weiter gehen als der Rest und können Aktionen im Namen der Union von einigen Mitgliedstaaten durchgeführt werden?)

In puncto Sicherheit und Verteidigung kommt insbesondere dem Unterschied zwischen den " Petersberg-Aufgaben " und der territorialen Verteidigung grosser Bedeutung zu. Was letztere angeht, erheben sich einige Fragen bezüglich der Neutralität. Zur Sprache kommt auch die komplexe europäische Sicherheitsarchitektur samt der Frage, ob eine Tendenz zur Aufgabenverteilung bestehe. Anschliessend wird die

Anwendung von Truppeneinsatz als Instrument behandelt. Erörtert werden dabei Entscheidungsbefugnis, Mandat, Flexibilität, Finanzierung, Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, Einsatzfähigkeit und Zusammenarbeit in der Verteidigungsindustrie.

Der Schluss besagt, dass die Verwirklichung der GASP eine Fülle von Mängeln aufweist, die aber weitgehend behoben werden können. Allerdings können solche Verbesserungen lediglich einen institutionellen Rahmen, ein Instrument schaffen. Ob und inwieweit dies genutzt sein wird, ist jedoch eine Frage des politischen Willens.

Zum Abschluss ist versucht worden, eine zwingende Änderung des Titels zu GASP vorzunehmen. Für die Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam (unterzeichnet am 2. Oktober 1997) in bezug auf die Verwirklichung der GASP hätte dieser Text zur Alternative werden können.

RESUME.

Le Traité de Maastricht a créé l'Union européenne. L'UE est fondée sur trois piliers dont le deuxième est la Politique étrangère et de Sécurité commune. La PESC est essentiellement intergouvernementale mais s'inscrit dans le cadre institutionnel unique de l'UE. Le présent article a pour seul objet d'examiner la mise en œuvre de la PESC.

Il ressort d'une évaluation de l'exécution de la PESC, telle qu'elle est régie depuis la signature du Traité de Maastricht, que les principaux problèmes consistent en l'absence d'une cellule d'analyse et de planification, le mécanisme lacunaire de représentation extérieure et le manque d'instruments efficaces (e.a. dans le domaine des interventions militaires).

Si le besoin d'une cellule d'analyse et de planification semble faire l'unanimité, la place de cette cellule (au sein de la Commission, du Secrétariat général du Conseil, ou totalement séparée) et sa composition (des fonctionnaires des Etats membres, de la Commission, du Secrétariat général et éventuellement du Parlement européen, des candidats états membres et de l'U.E.O. (états membres)) soulèvent de nombreuses discussions. En outre il importe de déterminer qui pourrait faire appel à cette cellule (les institutions de l'UE et les pays participant aux actions de l'UE, mais non les Etats membres individuels poursuivant des objectifs qui leur sont propres). Enfin, le débat porte aussi sur ses fonctions précises (récolte et analyse de l'information, avertissement de la Présidence dans le cas de conflits imminents, élaboration de scénarios, présentation des propositions et suivi de l'exécution).

En ce qui concerne la représentation extérieure, il est primordial d'optimiser la continuité, la visibilité, la cohérence et la transparence. Pour les modalités générales plusieurs options sont envisageables: la Commission seule, la Commission et la Présidence (avec une plus grande assistance du Secrétariat général du Conseil), un " Haut Représentant ", un groupe d'états membres ou le maintien du système actuel (avec éventuelle prolongation du terme de la Présidence). La possibilité de recourir à des envoyés spéciaux et de doter l'UE d'un appareil diplomatique propre et de personnalité juridique ainsi que la représentation au sein d'assemblées internationales sont également examinées avec la plus grande attention.

L'information bilatérale et la concertation interne constituent pour la PESC un cadre dans lequel certains instruments peuvent être utilisés. Ceux-ci, qui restent encore à définir avec plus de précision, consistent en l'adoption de points de vue communs (position générale de l'Union vis-à-vis de certaine matière), l'organisation d'interventions collectives (objectifs et moyens relatifs à une " intervention opérationnelle ") et d'actions militaires communes. C'est surtout le caractère contraignant de ces instruments et la demande de flexibilité (certains pays membres peuvent-ils aller plus loin que les autres et est-il possible que certaines actions soient exécutées par un nombre de pays membres au nom de l'Union?) qui suscitent les principaux désaccords.

Dans le domaine de la sécurité et de la défense, la distinction entre les " missions de PETERSBERG " et la défense territoriale est fondamentale. Cette dernière soulève une série de questions relatives à la neutralité. Par ailleurs, l'architecture complexe de la sécurité européenne est évoquée ainsi que la question s'il existe une tendance à répartir les tâches. Puis, l'intervention militaire est traitée en tant qu'instrument. Sur ce plan, sont abordés des points importants comme la compétence décisionnelle, le mandat, la flexibilité, le financement, la collaboration avec d'autres organisations, les capacités opérationnelles et la collaboration avec l'industrie de défense.

En conclusion l'auteur dit que l'exécution de la PESC présente de nombreux défauts auxquels il est pourtant possible de remédier en grande partie. Néanmoins de telles améliorations aboutiront inévitablement à la création d'un cadre institutionnel, un instrument. S'il en sera fait usage et dans quelle mesure est une simple question de volonté politique.

Enfin, il faut noter une tentative de modification cohérente de l'intitulé de la PESC. Ce texte aurait pu constituer une solution de rechange pour les dispositions du Traité d'Amsterdam (signé le 2 octobre 1997) relatives à l'exécution de la PESC.

SAMENVATTING.

De tenuitvoerlegging van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie in het licht van de Intergouvernementele Conferentie 1996.

Het Verdrag van Maastricht heeft de Europese Unie in het leven geroepen. De E.U. bestaat uit drie pijlers, waarvan de tweede het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid is. Het G.B.V.B. is wezenlijk intergouvernementeel maar vindt plaats binnen het ene institutionele kader van de E.U.. Het voorwerp van dit artikel is beperkt tot de tenuitvoerlegging van het G.B.V.B..

Uit een evaluatie van de tenuitvoerlegging van het G.B.V.B. , zoals dit geregeld is sinds het Verdrag van Maastricht, blijkt dat de voornaamste probleempunten het gebrek aan een analyse- en planningscel, de gebrekkige regeling van de externe vertegenwoordiging en een gebrek aan doeltreffende instrumenten (o.a. op het vlak van militaire optredens) zijn.

Er lijkt eensgezindheid te bestaan over de nood aan een analyse- en planningscel. Er is wel discussie over de situering (in de Commissie, in het Secretariaat-Generaal van de Raad, of volledig apart) en de samenstelling (ambtenaren van de Lid-Staten, Commissie, Secretariaat-Generaal van de Raad en eventueel Europees Parlement, kandidaat Lid-Staten en W.E.U.(lidstaten)) van deze cel. Ook dient bepaald te worden wie van de cel gebruik zou mogen maken (E.U.- instellingen en landen die deelnemen aan E.U.-acties, maar niet individuele Lid-Staten voor eigen doelstellingen). Tenslotte staan ook de precieze functies ter discussie (verzamelen en analyseren van informatie, waarschuwing van het Voorzitterschap bij dreigende conflicten, scenario's uitwerken, voorstellen doen en de tenuitvoerlegging opvolgen).

M.b.t. de externe vertegenwoordiging moeten vooral continuïteit, zichtbaarheid, coherentie en transparantie geoptimaliseerd worden. Voor de algemene regeling bestaan volgende opties: alleen de Commissie, de Commissie en het Voorzitterschap (meer bijgestaan door het Secretariaat-Generaal van de Raad), een " Hoge Vertegenwoordiger ", een groep Lid-Staten of het behoud van het huidige systeem (met eventueel verlenging van de termijn van het Voorzitterschap). Ook wordt ingegaan op de mogelijkheid gebruik te maken van bijzondere gezanten, de vertegenwoordiging op internationale fora en de mogelijkheid dat de E.U. over een eigen diplomatiek apparaat en over rechtspersoonlijkheid zou beschikken

Wederzijdse informatie en onderling overleg vormen een kader voor het G.B.V.B. waarbinnen bepaalde instrumenten gebruikt kunnen worden. Deze instrumenten, die beter gedefinieerd dienen te worden, zijn gemeenschappelijke standpunten (algemene aanpak van de Unie t.a.v. een bepaalde materie), gemeenschappelijke optredens (doelstellingen en middelen m.b.t. een " operationeel optreden ") en militaire acties. Er is vooral onenigheid over het bindend karakter van deze instrumenten en de vraag naar flexibiliteit (kunnen bepaalde Lid-Staten verder gaan dan de rest en kunnen acties door een aantal Lid-Staten uitgevoerd worden namens de Unie?).

Op het vlak van veiligheid en defensie is vooral het onderscheid tussen de " Petersberg taken " en territoriale verdediging van belang. Wat dit laatste betreft, rijzen een aantal vragen m.b.t. neutraliteit. Ook komt de complexe Europese veiligheidsarchitectuur aan bod met de vraag of er een tendens tot taakverdeling is. Daarna wordt het militair optreden als instrument behandeld. Hierbij komen beslissingsbevoegdheid, mandaat, flexibiliteit, financiering, samenwerking met andere organisaties, operationele capaciteiten en samenwerking in de defensie-industrie ter sprake.

De conclusie luidt dat er heel wat gebreken zijn in de tenuitvoerlegging van het G.B.V.B., waaraan echter grotendeels verholpen kan worden. Wel kunnen dergelijke verbeteringen slechts een institutioneel kader, een instrument scheppen. Of en in welke mate daarvan gebruik gemaakt zal worden, is echter een kwestie van politieke wil.

Tenslotte is er een poging tot een coherente wijziging van de titel betreffende het G.B.V.B.. Deze tekst had een alternatief kunnen zijn voor de bepalingen in het Verdrag van Amsterdam (ondertekend op 2 oktober 1997) met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het G.B.V.B..

RIASSUNTO.

Il trattato di Maastricht ha creato l'Unione europea. L'EU è fondata su tre pilastri, il secondo dei quali è la "Politica estera e di sicurezza comune" (PESC). La PESC è essenzialmente intergovernativa ma si iscrive nel quadro istituzionale unico dell'EU. Questo articolo si pone come solo obiettivo di studiare la messa in opera della PESC.

Risulta - da una valutazione dell'attuazione della PESC, così com'è stata retta dopo la firma del trattato di Maastricht - che i principali problemi della PESC derivano: dall'assenza di una cellula d'analisi e di pianificazione, dal meccanismo lacunoso della rappresentanza estera e dalla mancanza di strumenti efficaci (per es. nel quadro degli interventi militari).

Mentre l'utilità di una cellula d'analisi e di pianificazione sembra riscuotere il consenso generale, l'ubicazione di questa cellula (in seno alla Commissione, al Segretariato generale del Consiglio oppure a se stante) nonché la sua composizione (funzionari dei paesi membri, della Commissione, del Segretariato generale, eventualmente del parlamento europeo, degli aspiranti paesi membri e dei paesi membri dell'UEO) sollevano numerose discussioni. Inoltre, converrebbe stabilire chi potrebbe fare appello a questa cellula (le istituzioni dell'EU ed i paesi che prendono parte alle azioni dell'EU, ma non i paesi membri individuali che perseguono i propri obiettivi). Il dibattito, infine, verte anche sulle precise funzioni di questa cellula (raccolte a analisi dell'informazione, avvertimento della Presidenza nel caso di conflitti imminenti, elaborazione di scenari politici, avanzamento di proposte a controllo dell'esecuzione).

Per quanto riguarda la rappresentanza estera è fondamentale ottimizzare la continuità, la visibilità, la coerenza e la trasparenza. Quanto alle modalità generali, sono ipotizzabili varie opzioni: la Commissione da sola, la Commissione e la Presidenza (con assistenza maggiore da parte del Segretario generale del Consiglio), un "Alto Rappresentante", un gruppo di paesi membri oppure il mantenimento del sistema attuale (con eventuale proposta del termine della Presidenza). La possibilità di ricorrere ad inviati speciali e di dotare l'UE di un suo apparato diplomatico e di una sua rappresentanza in seno alle varie assisi internazionali, sono ugualmente oggetto di profonda attenzione.

L'informazione bilaterale e la concertazione interna costituiscono per la PESC un quadro all'interno del quale possono essere utilizzati determinati strumenti. Questi ultimi, che restano ancora da definire in maniera più precisa, consistono nell'adozione di punti di vista comuni (posizione generale dell'Unione rispetto a determinati argomenti), nell'organizzazione di interventi collettivi (obiettivi e mezzi relativi ad un intervento operativo) nonché di azioni militari comuni. E' soprattutto il carattere vincolante di questi strumenti e la richiesta di flessibilità (possono alcuni paesi membri andare oltre gli altri ed è possibile che determinate azioni siano intraprese da un certo numero di paesi a nome dell'unione?) che suscitano i principali disaccordi.

In fatto di sicurezza e di difesa è fondamentale la distinzione tra missioni di Petersberg a difesa territoriale. D'altra parte, bisogna anche considerare la complessa architettura della sicurezza europea e il problema della ripartizione degli oneri. Inoltre, l'intervento militare viene trattato sotto il profilo strumentale. A questo riguardo, sono presi in esame alcuni elementi importanti, quali la competenza decisionale, il mandato, la flessibilità, il finanziamento, la collaborazione con altre organizzazioni, la capacità operative e la collaborazione con l'industria della difesa.

In conclusione, l'autore sostiene che l'attuazione della PESC presenta numerosi difetti, ai quali è tuttavia possibile rimediare in buona parte. Tali miglioramenti, comunque, condurranno inevitabilmente alla creazione di un quadro istituzionale, di uno strumento.

L'eventuale uso che se ne farà, nei tempi e nei modi, dipenderà soltanto dalla volontà politica.

Infine, occorre segnalare un tentativo di modifica coerente dell'intitolazione della PESC. Questo testo avrebbe potuto costituire una soluzione di ricambio rispetto alle disposizioni del Trattato di Amsterdam (firmato il 2 ottobre 1997) relative all'attuazione della PESC.

RESUMEN.

La Unión Europea nació del Tratado de Maastricht. La Unión está basada en tres pilares, cuyo secundo es la Política Exterior y de Seguridad Común. LA PESC es esencialmente intergubernamental pero entra en el marco institucional único de la Unión Europea. El presente artículo se limitará a enfocar la implementación de la PESC.

Al evaluar la implementación de la PESC, como está definida desde el Tratado de Maastricht, se destacan claramente los problemas esenciales que son la ausencia de una célula de análisis y de planificación, las omisiones en el mecanismo de representación externa y la falta de instrumentos eficaces (especialmente en lo que se refiere a las intervenciones militares).

Si la necesidad de crear una célula de análisis y de planificación es unánimemente aprobada, la situación de esta célula (en el seno de la Comisión, del Secretariado general o totalmente separada) y su composición (los funcionarios de los Estados miembros, de la Comisión, del Secretariado general y eventualmente del Parlamento europeo, de candidatos estados miembros y de la UEO (estados miembros)) concentran el interés del debate. También hay que decidir quien puede recorrer a esta célula (las instituciones de la UE y los países que participan a las acciones de la UE, pero no los estados miembros individuales que persiguen objetivos propios). Por último, las funciones precisas (recopilación y análisis de informaciones, la información de la Presidencia en caso de conflictos inminentes, la elaboración de escenarios, la presentación de propósitos y el control de su ejecución) son también objetos de discusiones.

Por lo que se refiere a la representación externa, hay que optimar especialmente la continuidad, la claridad, la coherencia y la transparencia. En cuanto a las modalidades generales, se contemplan las opciones siguientes: la Comisión sola, la Comisión junta con la Presidencia (con mayor asistencia de la Secretaría general del Consejo), un " Alto Representante ", un grupo de estados miembros, o el mantenimiento del sistema actual (con prórroga eventual del plazo de la presidencia). También se toma en consideración el recurso eventual a enviados especiales, la representación en foros internacionales y la posibilidad de que la Unión Europea disponga de un aparato diplomático propio y de personalidad jurídica.

La información mutua y la consulta interna constituyen un marco de la PESC dentro de lo cual se pueden utilizar ciertos instrumentos. Estos instrumentos, que todavía quedan por definir más precisamente son la adopción de posturas comunes (posición general de la Unión Europea en ciertas materias), la organización de intervenciones colectivas (objetivos y medios relativos a una intervención operacional) y de acciones militares conjuntas. Es sobre todo el carácter imperativo de estos instrumentos y la demanda de flexibilidad (¿pueden ciertos países ir más allá que otros y puede un número de países miembros ejecutar acciones en nombre de la Unión?) que suscitan los principales desacuerdos.

En el ámbito de la seguridad y la defensa, la distinción entre las tareas de Petersberg y la defensa territorial es de primera importancia. Por lo que se refiere a esta última, se plantean unas cuestiones a propósito de la neutralidad. Además se enfoca el problema de la arquitectura compleja de la seguridad europea y la cuestión si existe una tendencia a distribuir las tareas. Luego se examinan puntos como la competencia de decisión, el mandato, la flexibilidad, la financiación, la cooperación con otros organismos, las capacidades operacionales y la colaboración con la industria de defensa.

En su conclusión dice el autor que la implementación de la PESC presenta numerosas lagunas, cuya mayoría se puede resolver. Sin embargo tales mejoras pueden crear un marco institucional, un instrumento. Si se utilizarán y en cual medida es una simple cuestión de voluntad política.

Por último intenta modificar de manera coherente el título de la PESC. Este texto habría podido constituir una alternativa a las disposiciones del Tratado de Amsterdam (firmado el 2 de octubre de 1997) relativas a la puesta en práctica de la PESC.