

# OCCASIONAL PAPERS

---

---

17

---

## PARIS TRANSATLANTIC FORUM: EUROPEAN DEFENCE EUROPEAN AND AMERICAN PERCEPTIONS

*Edited by Julian Lindley-French*

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES - WESTERN EUROPEAN UNION  
INSTITUT D'ETUDES DE SECURITE - UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

43 AVENUE DU PRESIDENT WILSON, 75775 PARIS CEDEX 16

**July 2000**

# OCCASIONAL PAPERS

---

17

---

**PARIS TRANSATLANTIC FORUM**

**European defence – European  
and American perceptions**

**FORUM TRANSATLANTIQUE DE PARIS**

**La défense européenne : perceptions croisées  
européennes et américaines**

*Edited by / Sous la direction de  
Julian Lindley-French*

**THE INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES  
WESTERN EUROPEAN UNION**

43 AVE DU PRESIDENT WILSON, 75775 PARIS CEDEX 16

**July 2000**

*Occasional Papers* are essays that the Institute considers should be made available, as a contribution to the debate on topical European security issues. They will normally be based on work carried out by researchers granted awards by the Institute; they represent the views of the authors, and do not necessarily reflect those of the Institute or of the WEU in general. Publications of *Occasional Papers* will be announced in the Institute's *Newsletter*, and they will be available on request, in the language used by the author. They can also be accessed via the WEU website:  
[www.weu.int/institute/](http://www.weu.int/institute/)

**PARIS TRANSATLANTIC FORUM**

**European defence – European  
and American perceptions**

**FORUM TRANSATLANTIQUE DE PARIS**

**La défense européenne : perceptions croisées  
européennes et américaines**

*Edited by / Sous la direction de  
Julian Lindley-French\**

---

\* Julian Lindley-French is a research fellow at the WEU Institute for Security Studies, where he is responsible for transatlantic relations and relations with NATO. He was previously Deputy Director of the International Centre for Security Analysis at the Department of War Studies, King's College, London and lecturer in European Security 1998-99. He has been an adviser to several organisations, including NATO. Publications include articles on European defence, transatlantic relations and UK defence policy.



## CONTENTS / TABLE DES MATIERES

<b>Préface (français)</b>	v
<b>Preface (English)</b>	vi
<b>Programme of the seminar / Programme du séminaire</b>	vii
<b>List of participants / Liste des participants</b>	ix
<b>Short cv of speakers / Court cv des intervenants</b>	xi
<b>Report of the conference (English)</b>	1
<b>Compte rendu de la conférence (français)</b>	9
<b>I. The Common European Security and Defence Policy (CESDP) / La politique étrangère de Sécurité et de Défense Commune (PESDC)</b>	
I.1 Address I <i>Gérard Errera</i>	17
I.2 Address II <i>Alexander Vershbow</i>	22
I.3 Address III <i>David Wright</i>	25
<b>II. US Policy in Europe - Scope and Options / La politique américaine envers l'Europe - objectif et options</b>	
II.1 Address I <i>Roger Liddle</i>	27
II.2 Address II <i>Philip Gordon</i>	29
<b>III. The EU &amp; NATO - How to build complementarity? / L'UE et l'OTAN – Comment construire la complémentarité ?</b>	
III.1 Address I <i>Lisa Bronson</i>	32
III.2 Address II <i>Marc Otte</i>	35



## PREFACE

Le grand intérêt de ce séminaire est d'avoir su concilier la discussion sur les aspects techniques et immédiats de la défense européenne avec une réflexion plus générale sur les évolutions de la politique américaine et le sens de la construction européenne. De ce mélange des genres assez particulier, je retiens les trois réflexions suivantes :

- Plus l'on progresse sur le dossier des relations institutionnelles entre l'OTAN et l'Union – ce dont témoignent les récentes décisions du Comité politique de l'UE – plus l'incompréhension demeure du côté américain sur la nature même de l'Union européenne et sur la signification politique globale de la dimension de défense de l'UE. C'est ainsi que derrière les interrogations et les inquiétudes américaines, revenait toujours la question de savoir si la défense européenne était faite pour renforcer l'Europe politique ou augmenter la capacité militaire des Européens dans la stabilisation des crises. Or ce dilemme entre « narcissisme » et « utilitarisme » est totalement absent du côté des Européens, qui n'ont eu de cesse d'expliquer que toute la construction européenne, y compris la défense, n'est pas dirigée contre l'Amérique mais représente à la fois un renforcement de l'Union *et* de la sécurité du continent. De la même façon, les interventions américaines présupposaient systématiquement une comparaison linéaire entre l'OTAN et l'Union, comme si celle-ci était, ou pouvait devenir, une organisation militaire de même nature que l'OTAN.
- Du côté américain, la contradiction essentielle réside dans le dilemme, clairement exposé par Philip Gordon, entre le besoin d'un *burden sharing* efficace avec les alliés et la propension quasi structurelle des Etats-Unis au leadership. Et ce « *we need to lead* » inhérent à la politique extérieure des Etats-Unis ne changera vraisemblablement pas avec la prochaine administration, sauf dans l'hypothèse lointaine où les Européens auront de facto acquis et prouvé une aptitude similaire. Or les Européens ont à l'inverse tenté de développer depuis des décennies un apprentissage et une culture inverses de partage du pouvoir, des souverainetés, de l'influence, qui est l'essence même de l'intégration au sein de l'UE et qui explique la complexité et le caractère extrêmement sensible de la question du leadership pour l'Union européenne.
- Au delà des relations euro-américaines, la nécessité de maintenir ou de renforcer l'adhésion des citoyens européens aux contraintes de la défense fut un thème récurrent dans le discours des Européens. La menace existentielle ayant disparu pour tous les pays d'Europe, la meilleure justification possible pour maintenir l'effort de défense national et européen était de redonner aux citoyens un sentiment de fierté, « *a sense of pride* », autrement dit de conférer à la défense européenne une dimension politique évidente, en amont de toute considération technique ou institutionnelle.

Nicole Gnesotto  
Directeur de l'Institut de l'UEO



## PREFACE

What was of particular interest in this seminar was that it combined both a discussion of the technical, immediate aspects of European defence and a more general reflection on developments in American policy and the direction being taken by European construction. I have the following three observations on the discussions on this somewhat unusual mixture of genres.

- The further forward one goes on the question of EU-NATO institutional relations – as witnessed, for instance, in the recent decisions taken by the EU's Political Committee – the greater the incomprehension on the part of Americans on the very nature of the European Union and on the overall political significance of the EU's defence dimension. Thus American questioning and anxieties always came back to the question of whether European defence was intended to strengthen the political side of European integration or to add to the Europeans' military capability to resolve crises. Yet this dilemma of 'narcissism' or 'utilitarianism' was completely absent on the part of the Europeans, who repeatedly explained that European construction, including defence aspects, is not directed against the United States but represents strengthening of both the Union *and* of the Continent's security. In the same way, American interventions systematically presupposed a direct comparison between NATO and the Union, as if the latter was or could become a military organisation of the same type as NATO.
- On the American side, the basic contradiction lies in the dilemma, clearly described by Philip Gordon, between the need for the effective sharing of burdens with the Allies and the almost structural propensity for US leadership. This 'we need to lead' attitude inherent in US foreign policy will in all probability not change with the next Administration, except in the unlikely event that the Europeans have *de facto* acquired and proved they have a similar aptitude. Yet the Europeans have developed, over several decades, a completely opposite practice and culture of sharing power, sovereignty and influence, which is the essence of integration within the EU and explains the complexity and extremely sensitive nature, for the European Union, of the question of leadership.
- Apart from Euro-American relations, the requirement to maintain or even strengthen public willingness to pay the price of defence was a recurring theme among European participants. The existential threat having disappeared for all countries in Europe, the best possible way to keep up the national and European defence effort was to give European citizens once more a sense of pride, in other words to give European defence issues a clear political dimension over and above any technical or institutional considerations.

Nicole Gnesotto  
Director of the WEU Institute

## Programme of the seminar / Programme du séminaire

### WEDNESDAY, 17 MAY

1800

**Reception at the Palais des Affaires Etrangères, 35 Quai d'Orsay**

### THURSDAY, 18 MAY

0900

**Registration and coffee**

0930

Introductory remarks and welcome by Mme. Nicole Gnesotto

#### **SESSION I: The Common European Security and Defence Policy (CESDP)**

0945

CHAIRMAN Charles Grant (CER, London)

ADDRESS I Gérard Errera (MFA, Paris)

ADDRESS II Alexander Vershbow (US Mission to NATO, Brussels)

ADDRESS III David Wright (Canadian Joint Delegation to NATO)

1015

Transatlantic Open Forum

1100

**Coffee**

#### **SESSION II: US Policy in Europe – Scope and Options**

1130

CHAIRMAN Nicole Gnesotto (WEU-ISS, Paris)

ADDRESS I Philip Gordon (The Brookings Institution, Washington, D.C.)

ADDRESS II Roger Liddle (No. 10 Downing Street, London)

1200

Transatlantic Open Forum

1245

***Lunch at the International Conference Centre (transport provided)***

#### **SESSION III: The EU & NATO – How to build complementarity?**

1500

CHAIRMAN Stefano Silvestri (IAI, Rome)

ADDRESS I Lisa Bronson (DOD, Washington, D.C.)

ADDRESS II Marc Otte (PPEWU, Brussels)

1530

Transatlantic Open Forum

1700

CLOSE OF SEMINAR Nicole Gnesotto (WEU-ISS, Paris)

MERCREDI 17 MAI

1800

**Réception au Palais des Affaires Etrangères, 35 Quai d'Orsay**

JEUDI 18 MAI

0900

**Arrivée et café**

0930

Introduction et bienvenue – Mme. Nicole Gnesotto

**SESSION I: La Politique étrangère de Sécurité et de Défense Commune (PESDC) – Pourquoi et à quelle fin ?**

0945

PRESIDENT Charles Grant (CER, Londres)

ALLOCUTION I Gérard Errera (MAE, Paris)

ALLOCUTION II Alexander Vershbow (Mission des Etats-Unis à l'OTAN, Bruxelles)

1015

Forum transatlantique - discussion

1100

**Café**

**SESSION II: La politique américaine envers l'Europe – objectif et options**

1130

PRESIDENT Nicole Gnesotto (UEO-IES, Paris)

ALLOCUTION I Philip Gordon (The Brookings Institution, Washington, D.C.)

ALLOCUTION II Roger Liddle (No. 10 Downing Street, Londres)

ALLOCUTION III David Wright (Délégation conjointe du Canada auprès de l'OTAN)

1200

Forum transatlantique – discussion

1245

***Déjeuner au Centre de Conférences Internationales (transfert assuré)***

**SESSION III: L'UE et l'OTAN – Comment construire la complémentarité ?**

1500

PRESIDENT Stefano Silvestri (IAI, Rome)

ALLOCUTION I Lisa Bronson (Département de Défense, Washington, D.C.)

ALLOCUTION II Marc Otte (UPPAR, Bruxelles)

1530

Forum transatlantique – discussion

1700

CLOTURE DU SEMINAIRE Nicole Gnesotto (UEO-IES, Paris)

## List of participants / Liste des participants

ASMUS, Ronald, Council on Foreign Relations, Washington, D.C.  
BAILES, Alyson, Director, Political Affairs Division, Western European Union, Brussels  
BOZO, Frédéric, Professeur des Universités et Maître de Recherche associé, Institut français des Relations internationales (IFRI), Paris  
BREKA, Sandra, Project Director, Aspen Institute, Berlin  
BRONSON, Lisa, Deputy Assistant Secretary of Defense for European and NATO Affairs, Department of Defense, Washington, D.C.  
BUCHAN, David, Diplomatic Editor, *The Financial Times*, London  
CAMBONE, Stephen, Director of Research, National Defense University, Washington, D.C.  
CELAC, Sergiu, Planning Unit Department, Ministry of Foreign Affairs, Bucharest  
CLARK, Bruce, International Security Editor, *The Economist*, London  
CLIS, Elias, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Ambassade de Grèce, Paris  
DE BELENET, Régis, Directeur des Affaires Stratégiques de Sécurité et du Désarmement, Ministère des Affaires étrangères, Paris  
ECKERT, Thomas, Chef du Service de Presse, Assemblée de l'UEO, Paris  
ERRERA, Gérard, Secrétaire Général adjoint, Direction Générale pour les Affaires Politiques et de Sécurité, Ministère des Affaires étrangères, Paris  
FITCHETT, Joseph, Political Correspondent, *The International Herald Tribune*, Paris  
FRASER, Simon, Political Counsellor, British Embassy, Paris  
FROEHLI, Jean-Pierre, Head of Franco-German Relations, German Foreign Policy Society (DGAP), Berlin  
GALLIS, Paul, Section Head, Europe/Eurasia, Foreign Affairs, Defense and Trade Division, Congressional Research Service, Washington, D.C.  
GNESOTTO, Nicole, Directeur, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris  
GORDON, Philip, Director, Center on the US and France, The Brookings Institution, Washington, D.C.  
GRANT, Charles, Director, Centre for European Reform, London  
GRIMMETT, Richard, Specialist in National Defense, Congressional Research Service, Washington, D.C.  
GUEHENNO, Jean-Marie, Cour des Comptes, Paris  
HEISBOURG, François, Chairman, Geneva Centre for Security Policy  
HOWORTH, Jolyon, Professor, University of Bath; WEU Institute Senior Visiting Fellow, Paris  
KALMET, Gita, Political Counsellor, Embassy of the Republic of Estonia, Paris  
KAPOPOULOS, Georges, Rédacteur en Chef, *I Kathimerini*, Athens  
KATO, Ferenc, First Counsellor, Embassy of the Republic of Hungary, Paris  
KNUTSEN, Bjørn Olav, Senior Scientist, Norwegian Defence Research Establishment; WEU Institute Research Award Holder, Paris  
LIDDLE, Roger, Special Adviser to the Prime Minister, No. 10 Downing Street, London  
LINDLEY-FRENCH, Julian, Research Fellow, WEU Institute for Security Studies, Paris  
LIS, John, Director, Defence and Security Committee, NATO Parliamentary Assembly, Brussels  
MILKOV, Nikolay, Director of Coordination and Planning, Ministry of Foreign Affairs, Sofia  
MISSIROLI, Antonio, Senior Research Fellow, WEU Institute for Security Studies, Paris  
MOÏSI, Dominique, Directeur adjoint, Institut français des Relations internationales (IFRI), Paris  
ORTEGA, Martin, Senior Research Fellow, WEU Institute for Security Studies, Paris

OTTE, Marc, Chef de la Task Force PESD, Conseil de l'Union Européenne, Bruxelles  
PANES, Enrique, Directeur adjoint au CAP, Ministère des Affaires étrangères, Madrid  
PENSA, Mario, Director for Security and Disarmament, Ministry of Foreign Affairs, Rome  
PERRIN DE BRICHAMBAUT, Marc, Directeur de la DAS, Ministère de la Défense, Paris  
PFAFF, William, *The International Herald Tribune*, Paris  
PUNDURS, Ivars, Director, Political Department, Ministry of Foreign Affairs, Riga  
RUTTEN, Maartje, Research Fellow, WEU Institute for Security Studies, Paris  
SCHMITT, Burkard, Chargé de recherche, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris  
SCHNEIDER, Jiri, Director, Analysis and Policy Planning, Ministry of Foreign Affairs, Prague  
SCHUMACHER, Rolf, Director, International Security Policy, Ministry of Foreign Affairs,  
Berlin  
SILVESTRI, Stefano, Vice President, Institute of International Affairs (IAI), Rome  
SJÖBERG, Hans, Deputy Director, Policy Planning, Ministry of Foreign Affairs, Stockholm  
SLOAN, Stanley, International Security Policy Consultant, Vienna International Consultants,  
Richmond  
STELZENMULLER, Constanze, Political Editor, *Die Zeit*, Hamburg  
TASHKENT, Kurtulus, Sous-Secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires politiques, Ministère des  
Affaires étrangères, Ankara  
TIDTEN, Daniela, Policy Planning Unit (CFSP/CESDP), Ministry of Foreign Affairs, Berlin  
TRIANTAPHYLLOU, Dimitrios, Chargé de recherche, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO,  
Paris  
VAN STADEN, Alfred, Director, The Netherlands Institute for International Relations  
(Clingendael), The Hague  
VASCONCELOS, Alvaro, Director, Institute for Strategic and International Studies (IEEI),  
Lisbon  
VASIU, Mihaela, NATO, WEU, Strategic Issues Division, Romanian Ministry of Foreign  
Affairs; WEU Institute Research Award Holder, Paris  
VERNET, Daniel, Directeur des Relations internationales, *Le Monde*, Paris  
VERSHBOW, Alexander, Permanent Representative, United States Mission to NATO, Brussels  
WEINBERGER, Gerhard, Chargé d'Affaires, Ambassade d'Autriche, Paris  
WLACHOVSKY, Miroslav, Head of the Department of Analysis and Planning, Ministry of  
Foreign Affairs, Bratislava  
WRIGHT, David, Permanent Representative, Canadian Joint Delegation to NATO, Brussels  
ZOURABICHVILI, Salomé, Sous-Directeur des Affaires stratégiques, Ministère des Affaires  
étrangères, Paris

Interpreters / Interprètes  
Vivien Berah  
Fabienne Kissian  
Sylvie Nossereau

## **Short cv of speakers / Court cv des intervenants**

Lisa BRONSON, American, Deputy Assistant Secretary of Defense for European and NATO Affairs since February 1999. Formerly Director for Negotiations and Implementation in the Office of the Assistant Secretary of Defence, she subsequently served as Director of NATO Policy and orchestrated the Department of Defense contribution to the ratification of NATO enlargement by the US Senate.

Gérard ERRERA, French, Political Director of the Ministry of Foreign Affairs since August 1998. He was Governor for France at the International Atomic Energy Agency before being appointed Ambassador of France to the Conference on Disarmament. For three years, he was the Permanent Representative of France to NATO.

Philip GORDON, American, Director of the Brookings Center on the United States and France, launched in September 1999. He was previously Director for European Affairs at the National Security Council and has held teaching and research posts at the Johns Hopkins University School of Advanced International Studies in Washington, INSEAD in Fontainebleau, RAND in Santa Monica and the German Society for Foreign Affairs in Bonn.

Roger LIDDLE, British, Member of the No. 10 Policy Unit with particular responsibilities for Europe and defence. Prior to joining Downing Street he was Managing Director of PRIMA Europe. Former Director of the Public Policy Centre he was also Special Adviser to the former Secretary of State for Transport.

Marc OTTE, Belgian, Head of Task Force on European Security and Defence Policy, Policy Unit, Council Secretariat of the European Union since October 1999. He was previously Director for Security Affairs at the Belgian Foreign Ministry, former Ambassador of Belgium to Israel and Consul General of Belgium.

Alexander VERSHBOW, American, United States Ambassador to NATO since 1998. Previously Special Assistant to the President and Senior Director for European Affairs at the National Security Council he was centrally involved in developing the President' diplomatic initiative which laid the basis for the Dayton Peace Agreement. He was also one of the architects of US policy in forging a partnership between NATO and Russia.

David WRIGHT, Canadian, Canadian Ambassador to NATO since 1997. He was Canadian Ambassador to Spain and, previously, Assistant Deputy Minister for Europe at the Department of Foreign Affairs and International Trade in Ottawa. Prior to this he was the Director of the Policy Planning Bureau.

**Report of the Paris Transatlantic Forum Conference**  
**'European Defence – European and American Perceptions'**  
Paris, 18 May 2000

**Introduction**

For the first time, the WEU Institute for Security Studies was tasked by the Presidency of the Transatlantic Forum, currently held by France, to organise its European session. The Forum brought together political, diplomatic and academic expertise from both sides of the Atlantic and examined key developments at an important moment in the US and European political cycles. The Forum focused on three vital areas in the transatlantic debate: the Common European Security and Defence Policy, likely directions for US policy in Europe and how to promote complementarity between NATO and the EU.

*Summary Overview*

The core message of the Paris Transatlantic Forum was that Europe was not too strong but too weak. The success of European defence was the best guarantor of the long-term survival of NATO. Moreover, European defence was not anti-American but pro-European and represented more than institution-building or the functional development of military capacity being an important element in the construction of Europe. European defence was also an important step in providing Europeans with the pride and self-confidence that would enable them to support the EU's commitment to a stable and value-based international environment. This was not only essential to the security of Europe and to strong transatlantic relations, but also helped in the promotion of wider security and stability.

Areas of contention that still remained included US concerns about the balance between institution-building and military capabilities and the dangers of political de-coupling if European autonomy, on one hand, and US unilateralism, on the other, led to imbalance in the transatlantic relationship. There were also concerns expressed about the ability of the US to share power and responsibility as the CESDP developed, the modalities of EU-NATO relations and the role of non-EU countries across Europe in future EU-led crisis management operations. European resentment of US power and interests and US resentment of its commitments in Europe were also highlighted as potential sources of tension. Therefore, future transatlantic relations would continue to require careful management because of differing strategic perceptions that were reinforced by domestic politics in both Europe and the United States. Equally, there had often been periods of tension in the relationship and the problems were by no means insurmountable.

**Session I: The Common European Security and Defence Policy (CESDP)**

The chairman opened the session by raising a series of questions that underlined the challenges facing Europe in achieving the Headline Goal. These included institutional arrangements between the EU and NATO, the achievement of the Headline Goal when defence budgets were being cut,

the role of defence industries in European defence policy, the relationship between the six NATO, non-EU Member States and European defence, where would autonomous European forces operate and what form of leadership was needed to make European defence effective.

M. Gérard Errera, Political Director of the Quai d'Orsay presented a European viewpoint. A 'Europe of Defence' was a capability for the EU to manage crises in and around Europe. Such a capability was necessary because the EU was a major partner in international affairs. Therefore, the objective was to be important politically and this required a defence capability as part of a range of political, economic, diplomatic and security tools available to the EU. Realising such an objective would require political will, a credible and effective decision-making capacity, assets and capabilities allied to a strong industrial base. The objective was to replace neither NATO nor the United States but to complete the process of European construction to enable the EU to be a reliable partner.

During the Cold War such developments had not been possible due to the strategic environment of the time. However, crises in and around the European theatre in the post-Cold War period demonstrated that Europeans must have the political will and military capability to resolve such challenges to European security. The agreement between Britain and France at St Malo in 1998 laid the foundations for the developments in European defence that have been witnessed over the past two years. There have been substantive achievements in decision-making, planning and intelligence as well as over the use both civilian and military assets. At the 1999 Helsinki Summit the Headline Goal cleared the way for the development of a European Rapid Reaction Force that would enable the autonomous deployment of up to 60,000 European troops by 2003.

The Headline Goal was challenging and would need both political commitment and probable increases in defence expenditure but EU Member-States had shown that they were now willing to undertake such a task and it was necessary for the outside world to trust Europe in its endeavour. Moreover, it was a process and whilst modest in the short-term would become increasingly progressive in the longer-term.

NATO remained a necessary arrangement and had survived after the Cold War because both Europeans and North Americans agreed it was essential for European security. This remains the position today. France and Britain have jointly proposed practical ways to enable the EU and NATO to work together effectively based upon respect for the roles and functions of the two organisations. There can be no hierarchy between institutions. It is essential that the EU enjoys full autonomy in its decision-making because the EU is not a sub-set in a wider Euro-Atlantic world. The nature of modern crises calls for the continual, pragmatic and permanent contact between the organisations and their staffs to achieve the best possible solutions. These would be themes that the French Presidency of the EU will develop further.

A practical joint EU-US strategic vision of what European defence entails was also needed. The US must both trust its European allies in their endeavour and be patient about its outcome. The threat to NATO would be if the Europeans did not undertake the necessary steps to improve their capacity for action because it would lead to frustration on both sides of the Atlantic. Transatlantic relations are at a crossroads. The challenge will be how best to manage the future given the many risks and threats that exist for which practical solutions are required.



Ambassador Alexander Vershbow, US Ambassador to NATO, responded with an American perspective. NATO could not have adapted to the new strategic environment had there not been sufficient common ground between the Allies. The United States continued to regard NATO and European integration as the twin engines of extending stability and security from Western Europe to the East. It was essential that strong links between NATO and the EU were established to manage European security effectively. In particular, NATO and the EU must establish agreement over how best to manage crises. The European Security and Defence Identity (ESDI) within NATO and the European Security and Defence Policy (CESDP) were not the same things. ESDI was designed to give the European Allies stronger capabilities to enable them to contribute and lead operations more effectively when the Alliance as a whole was not engaged. Since the Washington Summit in April 1999 the US had supported the CESDP on the basis that it supported the ESDI process within NATO and that there was a balanced relationship between the US and EU. There was an apparent reluctance on the part of some Europeans to allow NATO and the EU to work together effectively. However, the Balkan Wars had shown that it was only when North Americans and Europeans worked together that European security was enhanced. The US believed that the French Presidency would be a crucial period for completion of the inter-institutional work that had been undertaken at NATO's Washington Summit in April 1999 and at the EU Helsinki Summit in December 1999 with the objective of completing this work by the Nice Summit at the end of the year. There were a range of issues that would need to be addressed in addition to NATO-EU links including the development of military capabilities in line with the Headline Goal, the use of the NATO Defence Planning Process (NDPP) in the realisation of the Headline Goal and the incorporation of the neutrals in the planning process. The implications of the forthcoming German defence review would also have to be taken into account, together with the involvement of the six non-EU, NATO members in EU planning. Finally, the nature of NATO-EU political consultations and agreement over the practical arrangements for the use of NATO assets by the EU needed to be reached.

If the Headline Goal was a genuine contribution to the management of security problems Europe would have a new and dynamic tool to deal with security problems on the continent. This was a joint mission because European security was not a zero-sum game.

Ambassador David Wright, the Canadian Ambassador to NATO, presented a third viewpoint. The devil was in the detail. Canada was in a group of one because it was neither the United States nor a European country. However, Canada had been deeply involved in European security for the past century and would continue play a major role in peacekeeping. Canada supported both the ESDI and the CESDP as long as the focus was problem-solving rather than institution-building. Kosovo had shown what the Alliance could achieve through unity of purpose and that was essential. NATO must remain the organisation of first choice for ensuring European security and not an organisation of final resort. There were two main issues: Canada would not agree to a 'carte blanche' control of NATO assets by the EU and non-EU, NATO countries must be able to contribute meaningfully to the decision-making process in preparation for EU-led operations. Canada was prepared to take part in EU-led operations but would demand the same rights and obligations as other participating states.

In the debate that followed there were several interventions that underlined the complexity of European defence. There was broad consensus that the European defence process involved both political construction and a practical approach to the management of security problems. Some

concerns were raised about how Russia might perceive an EU that was becoming steadily stronger as a security actor. There was also agreement that the development of European defence must be compatible with a strong transatlantic relationship and open to all Europeans. The key was transparency because being a good European and a good Atlanticist were entirely compatible. However, the Europeans needed to know by what criteria the US would judge the European effort as effective. The US rejection of the idea that Europe should manage European security whilst the US managed the world implied that only unconditional support for US policy was acceptable. The US position was described as having progressed to a level of ‘measured scepticism’ towards European defence. However, the US believed the problem was not a Europe that was too strong but one that was too weak and the US was concerned that the focus on the European project distracted Europeans from the essential questions about how best to manage European security.

On the European side the problem of political leadership was raised and the difficulties Europe would face replacing the US during Europe-only operations. The position of non-EU, NATO Allies was also raised. Several Central and Eastern European respondents said that security should be for all Europeans, not just a select few and for that reason the EU had to accept partnership with all European countries on an equal footing. Moreover, the accession and candidate countries of both EU and NATO should be involved to the fullest possible extent in the planning that was currently taking place.

## **Session II: US Policy in Europe – Scope and Options**

The Chairman opened the session by underlining the evolution that had taken place in US strategic thinking, namely the NMD issue. The US was trying to adapt itself to new realities and this raised the spectre of de-coupling. What took place inside the US policy debate was as important as that which took place in Europe. Indeed, calls for the US to act in its national interests were essentially the same as calls for Europe to be autonomous. Therefore, three pivotal questions lay at the heart of US policy towards Europe. What did the US really want from NATO? Was the US happy about the way that NATO functioned during the Kosovo War? Was the US concerned about the CESDP because it was not sure of its own policy goals?

Roger Liddle, Special Advisor to the Prime Minister at 10 Downing Street, presented a British viewpoint. Prime Minister Blair believed there it was not necessary to choose between the US and Europe because commitment to both a strong transatlantic relationship and the EU were entirely compatible. Through a strong commitment to Europe British influence in Washington was undoubtedly greater. The EU was more than a mere trading bloc or a mechanism for European integration because it had to be a force for good in the world. Therefore, a security and defence capability for the EU was essential.

European defence was not anti-American but pro-European. In the past Europe had failed in its responsibilities. Kosovo had demonstrated the extent to which the Europeans had fallen behind in their ability to act militarily which underlined the need to focus on capabilities. Indeed, European defence will be measured by Europe’s collective ability to deploy real, sustained military capability quickly and effectively.

Dr Philip Gordon, Director of the Brookings Center on the United States and France, gave a US view. The 1990s had been successful for the United States. There was a match between US policy objectives and outcomes. Europe is 'whole and free', the EU is moving forward, NATO had survived and enlarged without alienating Russia. Even in the Balkans effective co-operation had been achieved in dealing with almost insurmountable problems. The objectives of US policy today remained essentially the same: enlargement of both NATO and the EU, engagement with the Central and Eastern European countries, the reasonable sharing of burdens and a continued US presence in Europe. There were, however, two ongoing sources of conflict; European resentment of US power and interests and US resentment of commitments in Europe. Much of the satisfaction felt by the US appeared also to be a source of European resentment because the US had prevailed over enlargement, the Balkans and, indeed, ESDI. National Missile Defence could now become another irritant in the relationship because the US was determined to implement some form of missile shield. What the US saw as leadership was often perceived in Europe as unilateralism and this had negative implications for the transatlantic relationship. There were two possible solutions. Either the EU created a counter-power to US power or the US learned to take European views into account in the formulation of policy. Unfortunately, neither option was probably feasible. Europe was unlikely to ever match US power and the US would find it difficult to share power simply because it was not accustomed to doing so. There was unlikely to be any major change in US policy under a Republican Administration whatever European resentments there may be. The US was not persuaded of the dangers of unilateralism believing that what was good for the US was probably good for the rest of the world. Therefore, from a US perspective continued US leadership was essential.

The Kosovo War underlined the differences in perception between the Europeans and the Americans. The lesson for the US after the Kosovo War was that a war should never again be run by committee whilst the Europeans would never again let the White House enjoy such a level of control. In the US these tensions had once again raised the problem of burden-sharing even though the Europeans had clearly been active both during the war and after. Equally, these tensions and strains are inevitable in the transatlantic relationship because of its very nature and will need constant management.

In the debate that followed there was a clear dichotomy between the US and European positions. American commentators complained that Europe focused too much on process and not enough on results. Congress could not understand, for example, why a European force that was capable of operating out of area could not be created within NATO. There was a continuing feeling in the US that in spite of America's support for Europe during the past century Europe was not really prepared to support the US. There was some discussion about differences in opinion between the Administration and Congress over what the US wanted from NATO and there was consensus that the US was still not clear about the future role of NATO.

US and Europeans commentators disagreed over the respective roles of diplomatic and military solutions, particularly over sensitive issues such as the Middle East and weapons of mass destruction. Consensus was reached, however, that the transatlantic relationship was changing from 'fixing' Europe to one of finding ways to work together.

European commentators questioned whether there was less anti-Americanism in Europe today, not because of US actions within Europe but beyond. Why was it not possible for the US to take Europe more into account? Was it a problem of congenital European weakness or US policy?

There was a paradox in US policy in that burden-sharing was only a 'capital issue' if a non-unilateralist approach was adopted. Europe would in time share burdens more effectively but on its terms and for this reason was trying to create a sense of self-confidence but this would take time. When Europe was ready the US would have to accept a European partner that could also take on the 'baton of crisis management' and many were sceptical that Washington could accommodate such a partner.

### **Session III: EU-NATO Relations: How to Build Complementarity?**

The Chairman opened the session by underlining the importance of definitions. What did building complementarity mean? If complementarity meant that the US could not act without the Europeans then this was clearly unacceptable. Rather, complementarity should be about how to make NATO work more effectively and how to avoid a two-tier NATO divided between hi-tech and low-tech members. Complementarity could be seen as a way to compensate for the absence of future enlargements of NATO by enlargement of the EU. Defence expenditure in Europe was seven-times less efficient than that of the US. Alternatively, complementarity could be a way of increasing the productivity of investments, harmonisation of strategic approaches to crisis management or even a method to promote a degree of democratisation within the Atlantic Alliance.

Lisa Bronson, Assistant Secretary of Defense for European and NATO Affairs at the Pentagon, offered a US position on complementarity. The first step in building complementarity was to find a common vision for both NATO and the EU. The transatlantic relationship was at a crossroads and faced a choice between co-operation or competition. The US wanted co-operation and hoped the EU and NATO would make the same choice. There had to be fundamental respect between the two organisations because each had a role and each had a function. The development of the CESDP was inevitable and it was important that this was recognised by NATO. Moreover, if the EU did succeed in increasing its military capabilities this would change the balance of political power within NATO and the US would have to accept such adjustments. The Headline Goal was welcome and needed so long as it enhanced interoperability. However, if autonomy was sought for the sake of autonomy then the spirit of co-operation would be destroyed.

A Transatlantic Community of Democratic Nations would be one vision of co-operation that would promote complementarity. It was necessary to find not just areas of co-operation but also fora because symbols were important. Between the EU fifteen and the NATO nineteen there was an overlap of only eleven nations and such a Community would enable all interested nations to come together effectively. It was also important to highlight the symmetry between the Defence Capabilities Initiative (DCI) and the Headline Goal that would enable countries to achieve both objectives and create a 'win-win' situation. The US, therefore, should be relaxed about the Headline Goal because they are compatible with US objectives. At the same time the EU has no need to duplicate key NATO planning processes. To assist in the development of the Headline Goal NATO should offer to the EU the Defence Planning Questionnaire (DPQ) and the Planning and Review Process (PARP). Complementarity would also be advanced through an exchange of personnel. The Alliance could send planners from the Combined Joint Planning Staff to the EU to assist in harmonisation of the Headline Goal with the Defence Capabilities Initiative. Ultimately,

complementarity was a question of trust and that was built through a series of small steps and constant engagement.

Marc Otte, Head of Task CESDP Force at the EWPPU of the EU, responded. Complementarity between NATO and the EU had been taking place for some fifty years. If there had been little progress it was not because there was too much US but too little Europe. Today, the EU had the political will to move forward in the service of Europe that had been lacking in the WEU. The military aspect was only one part of the EU's contribution to European security because the EU was also well-placed to deal with the roots of crises. For example, the enlargement of the EU would be a great contribution to the stabilisation of Eastern Europe. These developments served the interests of both the Europeans per se and the Alliance as a whole. Military assets would enable the EU to undertake effective deployment in support of complex crisis management missions. The policing of pre and post-conflict zones was at least as important as military force. The EU Member-States had provided both military and police capabilities for Kosovo. The EU also offered NATO Allies access to a wider partnership and the ability to deploy in situations where it would be politically difficult for NATO, such as Sierra Leone. Complementarity would be possible as long as no organisation had precedence over another.

In the short term, a more immediate problem needed to be addressed because the UN was losing credibility as a peacekeeper and it was essential that this was restored through the major powers working together. The High Representative/Secretary-General had said the Europeans had a duty to assist the UN by putting military assets at its disposal in the cause of peace.

It was equally important to avoid false problems. Some Europeans regarded NATO as simply a 'big machine' whilst some Americans were concerned that should the Europeans have greater security responsibilities it would destroy the transatlantic link. The key question was how to organise complementarity. For example, the EU would work to improve relations with NATO over access to military assets. Equally, as the EU and NATO moved together it was important to promote dialogue on a human as well as an institutional level. The objective for the EU was to build capabilities in conjunction with an effective decision-making structure. There were several questions concerning the re-structuring of decision-making that the EU would be addressing. These included the role of the High Representative and how the Presidency of the EU could be adapted. NATO too must adapt to the new strategic environment with its multi-shape threats both within Europe and around its periphery and this represented a unique opportunity for Europeans to reform the defence planning framework at NATO to make it compatible with EU-led operations. Given these factors, there was every reason to believe that NATO and the EU would continue to work towards complementarity.

In the debate that followed American commentators emphasised that NATO had already changed a great deal and was already fully focused on crisis management. They continued to emphasise the need for capabilities and investment. There was a debate over the definition of complementarity. One option was for Europeans to take responsibility for European security whilst the US took on a global role. American commentators believed that such a division of labour would not be politically acceptable to the US and could result in the end of NATO. Another option was that Europeans would focus on peace support operations whilst the US retained a full spectrum warfighting capability. This proposition was also rejected as unworkable. There were questions about the compatibility of DCI and the Headline Goal and whether or not

complementarity at a political-military level was possible without co-operation in the defence-industrial sector.

J.L-F

**Compte rendu de la conférence du Forum transatlantique de Paris**  
**La défense européenne : perceptions croisées européennes et américaines**  
Paris, 18 mai 2000

**Introduction**

Pour la première fois, la présidence du Forum transatlantique, actuellement assurée par la France, avait chargé l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO d'organiser sa session européenne. Le Forum a été l'occasion non seulement de réunir les compétences politiques, diplomatiques et académiques des deux côtés de l'Atlantique, mais aussi d'examiner des développements décisifs à un stade important des évolutions politiques américaines et européennes. Trois domaines clés du débat transatlantique ont été traités : la Politique européenne commune de Sécurité et de Défense (PECS), les orientations futures de la politique américaine en Europe et la complémentarité possible entre l'OTAN et l'UE.

**Résumé**

Le principal message de cette session du Forum transatlantique est que l'Europe n'est pas trop forte mais au contraire trop faible. La réussite de la défense européenne constitue le meilleur garant de la survie de l'OTAN à long terme. En outre, la défense européenne n'est pas anti-américaine mais pro-européenne ; elle va au-delà du renforcement des institutions et du développement fonctionnel des capacités militaires. Il s'agit en effet d'une étape essentielle de la construction de l'Europe, qui donnera aux Européens la fierté et la confiance nécessaires pour engager l'Union européenne à promouvoir un environnement international stable et fondé sur certaines valeurs. Ce processus est non seulement crucial pour la sécurité européenne et de solides relations transatlantiques, mais il contribue aussi à la sécurité et à la stabilité au sens large du terme.

Des divergences persistent ; les Américains sont préoccupés par l'équilibre entre construction institutionnelle et capacités militaires, ainsi que par le «découplage» politique qui se produirait si l'autonomie des Européens, d'une part, et l'«unilatéralisme» des Américains, de l'autre, devaient conduire à un déséquilibre des relations transatlantiques. L'inquiétude concerne également la capacité des États-Unis à partager le pouvoir et les responsabilités alors que la PECS prend forme, mais aussi les modalités des relations UE/OTAN et le rôle des pays européens non membres de l'UE dans les futures opérations de gestion de crise placées sous sa direction. Le ressentiment que provoquent en Europe la puissance et les intérêts américains et, inversement, les frustrations américaines au regard de leurs engagements en Europe apparaissent également comme des sources de tension potentielles. C'est pourquoi les relations transatlantiques doivent encore être gérées avec prudence, les politiques nationales en Europe comme aux États-Unis ayant accru les différences de perceptions stratégiques. Ces relations ont, du reste, souvent connu des périodes de tension mais les problèmes n'ont jamais été insurmontables.

## **Session I : la Politique européenne Commune de Sécurité et de Défense (PECS)**

Le président a ouvert la session avec une série de questions mettant en évidence les défis que l'Europe doit relever pour atteindre le *Headline Goal*. Il s'agit notamment des mécanismes institutionnels entre l'UE et l'OTAN, de la réalisation du *Headline Goal* compte tenu des compressions budgétaires imposées à la défense, du rôle des industries de l'armement dans la politique européenne de défense, des relations entre les six pays de l'OTAN non membres de l'UE et la défense européenne, des scénarios où opéreraient des forces européennes autonomes et du leadership à instaurer pour que la défense européenne soit efficace.

Présentant un point de vue européen, M. Gérard Errera, directeur politique du Quai d'Orsay, a indiqué que « l'Europe de la défense » consiste dans la capacité pour l'UE de gérer des crises aussi bien en Europe qu'à sa périphérie. Cette capacité est nécessaire dans la mesure où l'UE est déjà un partenaire majeur sur la scène internationale. Un tel objectif est essentiel du point de vue politique et nécessite une capacité de défense faisant partie de l'ensemble de moyens politiques, économiques, diplomatiques et de sécurité dont dispose l'UE. Pour y parvenir, il faut une volonté politique, un mécanisme décisionnel crédible et efficace, ainsi que des moyens et des capacités associés à une solide base industrielle. Le but n'est pas de remplacer l'OTAN ou les États-Unis mais d'achever le processus de construction européenne afin de faire de l'UE un partenaire fiable.

Pendant la guerre froide, l'environnement stratégique empêchait de tels développements. Les crises survenues après cette période sur le théâtre européen et dans son voisinage ont toutefois démontré que les Européens doivent désormais avoir la volonté politique et la capacité militaire de faire face à de tels défis pour la sécurité européenne. L'initiative franco-britannique de Saint-Malo de 1998 a jeté les bases de l'évolution de la défense européenne qui a lieu depuis deux ans. Des résultats concrets ont été obtenus tant en matière de prise de décision, de planification et de renseignement que pour l'utilisation des moyens civils et militaires. Lors du sommet d'Helsinki, en 1999, le *Headline Goal* a ouvert la voie au développement d'une force de réaction rapide européenne qui devrait permettre de déployer de façon autonome jusqu'à 60 000 soldats européens d'ici à 2003.

Le *Headline Goal* exige à la fois un engagement politique et une probable augmentation des dépenses en matière de défense, mais les États membres de l'UE ont montré qu'ils avaient désormais la volonté de prendre les dispositions nécessaires pour mener à bien une telle mission ; les partenaires de l'UE doivent avoir confiance dans les efforts de l'Europe. Il s'agit là d'un processus, aujourd'hui modeste mais qui progressera à coup sûr dans le futur.

L'OTAN demeure un système indispensable qui a survécu à la fin de la guerre froide, Européens et Américains ayant reconnu son rôle essentiel pour la sécurité européenne. Cette position reste aujourd'hui inchangée. La France et la Grande-Bretagne proposent conjointement des mesures concrètes permettant à l'UE et à l'OTAN de travailler efficacement ensemble, dans le respect de leurs rôles et de leurs fonctions respectifs car il ne peut y avoir de hiérarchie entre les institutions. L'UE doit jouir d'une entière autonomie dans les décisions qu'elle est amenée à prendre dans la mesure où elle n'est pas un sous-ensemble du monde euro-atlantique. La nature des crises modernes nécessite un contact continu, pragmatique et permanent entre les organisations et leurs équipes afin d'adopter les meilleures solutions possibles. Autant de thèmes que développera la présidence française de l'UE.



Il est également indispensable que l'UE et les États-Unis élaborent conjointement une vision stratégique de ce qu'implique concrètement la défense européenne. Les États-Unis doivent à la fois avoir confiance dans les efforts mis en œuvre par leurs alliés européens et se montrer patients quant aux résultats escomptés. Le risque pour l'OTAN serait que les Européens ne fassent pas le nécessaire pour améliorer leur capacité d'action car cela entraînerait des frustrations des deux côtés de l'Atlantique. Les relations transatlantiques sont à un tournant décisif de leur histoire et il s'agit de savoir comment gérer l'avenir, autrement dit comment répondre concrètement à tous ces défis.

Présentant un point de vue américain, M. Alexander Vershbow, ambassadeur des États-Unis à l'OTAN, a affirmé que, sans un terrain d'entente suffisant entre les alliés, l'OTAN n'aurait pu s'adapter au nouvel environnement stratégique. Les Américains continuent de voir l'OTAN et l'intégration européenne comme les deux moteurs de l'extension à l'Est de la stabilité et de la sécurité de l'Europe occidentale. Il est essentiel d'établir des liens solides entre l'OTAN et l'UE afin de gérer efficacement la sécurité européenne. L'OTAN et l'UE doivent en particulier se mettre d'accord sur la façon de traiter les crises. L'Identité européenne de Sécurité et de Défense (IESD) au sein de l'OTAN et la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PECSO) ne sont pas la même chose. L'IESD a été conçue pour donner aux alliés européens de plus grandes capacités leur permettant de prendre part à des opérations et de les conduire efficacement quand l'ensemble de l'Alliance n'est pas engagé. Depuis le sommet de Washington d'avril 1999, les États-Unis ont soutenu la PECSO dès lors qu'elle allait dans le même sens que l'IESD au sein de l'OTAN et que seraient établies des relations équilibrées entre les États-Unis et l'UE. Certains Européens semblent répugner à ce que l'OTAN et l'UE travaillent ensemble efficacement. La guerre des Balkans a toutefois montré que seul un travail conjoint des Nord-Américains et des Européens permettait de renforcer la sécurité européenne. Les États-Unis pensent que la présidence française sera une période décisive pour l'accomplissement du travail inter-institutionnel entrepris lors du sommet de l'OTAN à Washington, en avril 1999, et au sommet d'Helsinki en décembre 1999, l'objectif étant d'achever les travaux au sommet de Nice à la fin de l'année. Outre les liens entre l'OTAN et l'UE, une série de questions doivent être traitées, notamment le développement de capacités militaires conformément au *Headline Goal*, l'utilisation des processus de planification militaire de l'OTAN (NDPP) pour concrétiser cet objectif et l'inclusion des pays neutres dans cette planification. Deux autres points doivent également être pris en compte : les conséquences du prochain réexamen de la défense allemande ainsi que la participation des six pays de l'OTAN non membres de l'UE à la planification européenne. Il s'agit enfin de s'entendre sur la nature des consultations politiques entre l'OTAN et l'UE et de parvenir à un accord sur des mesures concrètes pour l'utilisation des moyens de l'OTAN par l'UE.

Si le *Headline Goal* contribue véritablement à la gestion de la sécurité, l'Europe disposera d'un nouvel outil dynamique lui permettant d'œuvrer dans ce sens sur le continent. Mais ceci reste une mission commune car la sécurité européenne n'est pas un jeu à somme nulle.

M. David Wright, ambassadeur du Canada auprès de l'OTAN, a présenté un troisième point de vue selon lequel toute la difficulté réside dans le détail. Le Canada est pour ainsi dire seul dans son groupe car il n'est ni les États-Unis ni un pays européen. Il s'est néanmoins largement engagé au service de la sécurité européenne au cours du siècle passé et continue de jouer un rôle majeur dans le maintien de la paix. Le Canada soutient à la fois l'IESD et la PECSO dès lors qu'il s'agit

davantage de résoudre des problèmes que de renforcer des institutions. Le Kosovo a montré ce que l'Alliance peut accomplir à travers des objectifs communs, ce qui est très important. L'OTAN ne doit pas être considérée comme le dernier recours, mais comme la première organisation compétente pour garantir la sécurité européenne. Deux aspects importants ont été soulignés : le Canada n'accepterait pas de donner carte blanche à l'UE pour le contrôle des moyens de l'OTAN et les pays de l'OTAN non membres de l'UE doivent pouvoir contribuer efficacement au mécanisme décisionnel préparant les opérations conduites par l'UE. Le Canada est prêt à prendre part à ces opérations mais exige d'avoir les mêmes droits et obligations que les autres pays participants.

Pendant le débat qui a suivi, plusieurs interventions ont souligné la complexité de la défense européenne. De l'avis général, ce processus signifie à la fois un renforcement de la construction politique et une approche concrète de la gestion de la sécurité. Des inquiétudes ont été également exprimées sur la perception par la Russie d'une Union européenne de plus en plus active en matière de sécurité. Autre point consensuel : le développement d'une défense européenne doit être compatible avec des relations transatlantiques solides et ouvertes à tous les pays européens. La transparence est essentielle car il est possible d'être en même temps un bon Européen et un bon atlantiste. Les Européens ont néanmoins besoin de savoir selon quels critères les États-Unis vont juger l'efficacité de l'effort européen. Du côté des Américains, qui s'opposent à ce que l'Europe gère la sécurité européenne alors qu'eux s'occupent des problèmes globaux, cela signifie que seul un soutien inconditionnel de l'Europe à la politique américaine est acceptable. L'attitude américaine fut dépeinte comme un « scepticisme mesuré » à l'égard de la défense européenne. Les Américains pensent toutefois que le problème n'est pas que l'Europe soit trop forte, mais au contraire trop faible, et craignent qu'en se concentrant sur la construction européenne, les Européens accordent moins d'attention à la gestion concrète de la sécurité.

Du côté européen, deux questions ont été soulevées concernant le leadership politique et les difficultés auxquelles l'Europe serait confrontée en remplaçant les États-Unis dans les opérations qu'elle entreprendrait seule. La position des pays alliés de l'OTAN non membres de l'UE a également été examinée. Plusieurs intervenants d'Europe centrale et orientale ont indiqué que la sécurité ne se limite pas à quelques privilégiés mais doit s'adresser à tous les Européens et que, pour cette raison, l'UE doit accepter un partenariat avec tous les pays européens sur un pied d'égalité ; les pays candidats à la fois à l'UE et à l'OTAN devraient être impliqués aussi largement que possible dans la planification en cours.

## **Session II : la politique américaine envers l'Europe – objectif et options**

Le président a ouvert la session en soulignant l'évolution de la pensée stratégique américaine, notamment sur la NMD. Les États-Unis essaient de s'adapter aux réalités nouvelles, ce qui fait craindre aussi un éventuel « découplage ». L'évolution du débat sur la politique américaine est donc aussi importante que ce qui se passe en Europe. La concentration des États-Unis sur l'intérêt national américain est parallèle à la revendication en Europe d'une certaine autonomie. Trois questions décisives se posent donc pour la politique américaine à l'égard de l'Europe. Qu'attendent les États-Unis de l'OTAN ? Sont-ils satisfaits de la façon dont l'OTAN a fonctionné pendant la guerre au Kosovo ? Sont-ils préoccupés par la PECSO parce qu'ils ne sont pas sûrs des objectifs de leur propre politique ?

M. Roger Liddle, conseiller spécial du Premier ministre au 10 Downing Street, a présenté un point de vue britannique. Le Premier ministre Tony Blair pense qu'il n'est pas nécessaire de choisir entre les États-Unis et l'Europe car il est possible en même temps de garantir de solides relations transatlantiques et de renforcer l'UE. L'influence britannique à Washington se trouve sans doute renforcée par un ferme engagement en faveur de l'Europe. L'UE représente davantage qu'un simple bloc commercial ou un mécanisme pour l'intégration européenne dans la mesure où elle doit pouvoir être un acteur à part entière sur la scène internationale. Il lui faut pour cela disposer d'une capacité de sécurité et de défense.

La défense européenne n'est pas anti-américaine mais pro-européenne. Dans le passé, l'Europe n'a pas honoré ses responsabilités. Le Kosovo a montré que les Européens étaient incapables d'agir militairement ; d'où la nécessité de se concentrer sur les capacités. La défense européenne se mesurera en fait à l'aune de la capacité collective de l'Europe de déployer rapidement et efficacement un véritable potentiel militaire pour une opération prolongée.

M. Philip Gordon (Directeur du *Brookings Center on the United States and France*) a présenté un point de vue américain. Les années 90 ont été celles du succès américain. Les résultats de la politique américaine ont été à la mesure de ses objectifs. L'Europe est « une et libre » (*whole and free*), l'UE progresse, l'OTAN a survécu et s'est élargie sans isoler la Russie. Même dans les Balkans, une coopération efficace a pu être mise œuvre pour traiter des problèmes quasi insurmontables. Les objectifs de la politique américaine actuelle restent essentiellement les mêmes : élargissement de l'OTAN et de l'UE, engagement avec les pays d'Europe centrale et orientale, partage équitable des fardeaux et présence américaine permanente en Europe. Il existe toutefois deux sources permanentes de conflit : le ressentiment que provoquent en Europe la puissance et les intérêts américains et la frustration des États-Unis par rapport à leurs engagements en Europe. Ce qui satisfait les Américains est précisément ce qui indispose les Européens, car les États-Unis ont dominé sur tous les plans, qu'il s'agisse de l'élargissement, des Balkans ou, même, de l'IESD. Un système antimissiles pourrait lui aussi créer des tensions entre les deux rives de l'Atlantique car les États-Unis sont bien décidés à le mettre en place. Là où ils estiment jouer un rôle de leadership, les Européens voient une attitude unilatéraliste, ce qui n'améliore pas non plus les relations transatlantiques. Deux solutions peuvent être envisagées : ou bien l'Europe crée un contre-pouvoir face à l'Amérique, ou bien les Américains apprennent à tenir compte des points de vue européens dans l'élaboration de leur politique. Malheureusement, aucune des deux options ne semble réalisable. D'une part, il est peu vraisemblable que l'Europe puisse un jour se mesurer aux États-Unis et, de l'autre, les États-Unis trouveront difficile de partager leur pouvoir tout simplement parce qu'ils n'en ont pas l'habitude. Il est également peu probable que la politique américaine change vraiment sous une administration républicaine, quelles que soient les récriminations européennes. Persuadés que ce qui est bon pour les États-Unis l'est aussi pour le reste du monde, les Américains ne voient pas de danger dans l'unilatéralisme. De leur point de vue, il est donc primordial de maintenir le leadership américain.

La guerre du Kosovo a souligné les différences de perceptions entre Européens et Américains. Les États-Unis en ont tiré l'enseignement qu'une guerre ne devait plus jamais être gérée par des comités et les Européens qu'il ne fallait plus jamais laisser un tel niveau de contrôle à la Maison Blanche. Aux États-Unis, ces tensions ont de nouveau soulevé la question du partage du fardeau malgré le rôle actif joué par les Européens aussi bien pendant qu'après la guerre. De par leur

nature, les relations transatlantiques n'échapperont pas à ce type de tensions, qu'il faudra constamment gérer.

Pendant le débat, une nette dichotomie est apparue entre les positions américaines et européennes. Les commentateurs américains regrettent que l'Europe s'intéresse plus aux processus qu'aux résultats. Par exemple, le Congrès ne comprend pas pourquoi il n'est pas possible de créer au sein de l'OTAN une force armée européenne capable d'opérer hors zone. Les Américains ont continuellement l'impression que, malgré leur soutien à l'Europe au cours du siècle passé, celle-ci n'est pas vraiment prête à les soutenir en retour. Le débat a porté aussi sur les divergences entre l'Administration et le Congrès et sur ce que les États-Unis attendent de l'OTAN : de l'avis général, les Américains ne sont toujours pas clairs sur le rôle futur de l'OTAN.

Américains et Européens n'étaient pas d'accord sur les rôles respectifs des solutions diplomatiques et militaires, en particulier pour des questions aussi délicates que le Moyen-Orient et les armes de destruction massives. Ils ont par contre admis que les relations transatlantiques ne consistaient plus à « trouver une solution » pour l'Europe mais plutôt à trouver de nouvelles façons de travailler ensemble.

Les commentateurs européens se sont demandés si les actions entreprises par les États-Unis, non pas en Europe mais à l'extérieur, avaient atténué l'anti-américanisme européen. Pourquoi les États-Unis ne peuvent-ils pas davantage tenir compte de l'Europe ? Est-ce dû à la faiblesse intrinsèque de l'Europe ou est-ce structurel à la politique américaine ? Le paradoxe américain est que le partage du fardeau ne devient une « question capitale » que si une approche non unilatérale est adoptée. À terme, l'Europe partagera le fardeau plus efficacement mais selon ses conditions ; elle essaie donc de se donner la confiance en soi nécessaire mais cela prendra du temps. Quand elle sera prête, les États-Unis devront accepter un partenaire européen qui pourrait aussi prendre la direction de la gestion des crises ; reste à savoir si Washington peut s'habituer à cette idée.

### **Session III : L'UE et l'OTAN – Comment construire la complémentarité ?**

Le président a ouvert la séance en soulignant l'importance des définitions. Que signifie construire la complémentarité ? Si la complémentarité veut dire que les États-Unis ne peuvent agir sans les Européens, elle est évidemment inacceptable. L'objectif serait plutôt de trouver les moyens permettant à l'OTAN de travailler plus efficacement et d'éviter une organisation à deux « vitesses », partagée entre des membres « *high tech* » et les autres, moins performants. On peut aussi voir la complémentarité comme une façon de compenser l'absence de futurs élargissements de l'OTAN par un élargissement de l'Europe. De même, les dépenses militaires en Europe sont sept fois moins rentables que celles des États-Unis : la complémentarité pourrait être une façon d'augmenter la productivité des investissements, d'harmoniser les approches stratégiques de la gestion de crises, ou même une façon de promouvoir une certaine démocratisation au sein de l'Alliance atlantique.

Mme Lisa Bronson, secrétaire adjoint à la Défense pour les Affaires européennes et l'OTAN, a indiqué que la première chose à faire pour promouvoir la complémentarité est de trouver une vision commune à l'OTAN et à l'UE. Les relations transatlantiques se trouvent à un stade décisif,

où il faut choisir entre coopération et concurrence. Les États-Unis, qui veulent une coopération, souhaitent que l'UE et l'OTAN fassent le même choix. Il doit y avoir un respect fondamental entre les deux organisations car chacune a un rôle et une fonction spécifiques. Le développement de la PECSO est inéluctable et l'OTAN doit l'admettre. De plus, si l'UE parvient à accroître ses capacités militaires, l'équilibre du pouvoir politique au sein de l'OTAN sera modifié et les États-Unis devront accepter cette évolution. Le *Headline Goal* est accueilli avec satisfaction et jugé nécessaire dans la mesure où il favorise l'interopérabilité. Mais si l'autonomie au sens strict du terme prend le dessus, l'esprit de coopération disparaîtra.

Une Communauté transatlantique de nations démocratiques serait un concept de coopération qui favoriserait la complémentarité. Il est nécessaire de trouver non seulement des domaines de coopération mais aussi des tribunes de discussion car les symboles sont importants. Seules onze nations appartiennent simultanément à l'Europe des quinze et à l'OTAN des dix-neuf et une telle Communauté permettrait à toutes les nations intéressées de se rapprocher efficacement. La symétrie qui existe entre l'Initiative sur les Capacités de Défense (ICD) et le *Headline Goal* permettra aux pays d'atteindre les deux objectifs et de créer en même temps une situation où tout le monde sera gagnant. Les États-Unis devraient donc considérer le *Headline Goal* avec sérénité car il est compatible avec leur objectifs. En revanche, l'Europe n'a pas besoin de copier les processus de planification de l'OTAN. Pour participer au développement du *Headline Goal*, l'OTAN devrait proposer à l'Europe le questionnaire pour les plans de défense (DPQ) et les processus de planification et d'examen (PARP). L'échange de personnels permettrait également de faire progresser la complémentarité. L'Alliance pourrait envoyer à l'UE quelques officiers de l'état-major de planification multinational afin de renforcer l'harmonisation du *Headline Goal* avec l'Initiative sur les Capacités de Défense. Enfin, la complémentarité est une question de confiance qui se construit peu à peu et grâce à un engagement constant.

Répondant à cette intervention, M. Marc Otte, chef du groupe de travail de la PECSO à l'UPPAR, a indiqué que la complémentarité entre l'OTAN et l'UE existe depuis une cinquantaine d'années. Si les choses ont peu avancé, ce n'est pas parce que les États-Unis auraient été trop présents, mais parce que l'Europe ne l'a pas été suffisamment. Aujourd'hui, l'UE a la volonté politique – qui a manqué à l'UEO – d'avancer au service de l'Europe. L'aspect militaire n'est qu'une partie de la contribution de l'UE à la sécurité européenne car l'UE est aussi bien placée pour traiter l'origine même des crises. Par exemple, l'élargissement de l'UE contribuerait grandement à la stabilisation de l'Europe orientale. Ces évolutions servent aussi bien les intérêts de l'Europe que ceux de l'ensemble de l'Alliance. Des moyens militaires permettraient à l'UE de procéder à un déploiement efficace pour soutenir des missions complexes de gestion de crises. Mais des forces de police avant et après un conflit sont au moins aussi importantes que le déploiement des forces armées. Les États membres de l'UE ont d'ailleurs fourni des moyens militaires et des forces de police au Kosovo. L'UE a également offert aux alliés de l'OTAN un accès à un partenariat plus large, mais elle permettrait aussi de procéder à des déploiements dans des situations où cela serait politiquement difficile pour l'OTAN, en Sierra Leone par exemple. La complémentarité est donc possible aussi longtemps qu'aucune organisation ne prévaut sur une autre.

Dans l'immédiat, il importe que les grandes puissances associent leurs efforts afin de restaurer la crédibilité des Nations unies en matière de maintien de la paix. Selon le Haut

Représentant/Secrétaire général, les Européens ont le devoir d'aider les Nations unies en mettant à leur disposition les moyens militaires pour promouvoir la paix.

Les faux problèmes doivent également être évités. Certains Européens ne voient en l'OTAN qu'un « grand machin » tandis que, pour certains Américains, le risque est de voir le lien transatlantique se défaire si les Européens assument plus responsabilités dans le domaine de la sécurité. La vraie question est donc de savoir comment organiser la complémentarité. Par exemple, l'UE devrait s'efforcer d'améliorer ses relations avec l'OTAN en ce qui concerne l'accès aux moyens militaires. Ou encore, puisque l'UE et l'OTAN progressent ensemble, le dialogue devrait être encouragé aux plans humain et institutionnel. Le double objectif de l'UE est le renforcement des capacités et l'établissement d'une structure efficace de prise de décision. La restructuration du mécanisme décisionnel soulève plusieurs questions, notamment celle du rôle du Haut Représentant et celle de l'adaptation de la présidence de l'UE. L'OTAN doit s'adapter de son côté au nouvel environnement stratégique ainsi qu'aux menaces multiformes en Europe et à sa périphérie – occasion unique pour les Européens de réformer le cadre de la planification de défense de l'OTAN afin de le rendre compatible avec des opérations conduites par l'UE. Ces différents facteurs incitent à penser que l'OTAN et l'UE continueront de rechercher une complémentarité.

Pendant le débat qui a suivi, les Américains ont souligné que l'OTAN a déjà beaucoup évolué et se concentre essentiellement sur la gestion de crises. Ils ont également insisté sur la priorité donnée aux capacités et aux investissements. La définition de la complémentarité fut aussi l'objet d'un débat. Une possibilité serait que les Européens assument la responsabilité de la sécurité européenne tandis que les États-Unis joueraient un rôle mondial. Les Américains ont estimé qu'une telle division du travail serait politiquement inacceptable pour les États-Unis et pourrait entraîner la disparition de l'OTAN. Selon une autre option, les Européens concentreraient leurs efforts sur les opérations de soutien à la paix alors que les États-Unis conserveraient l'ensemble des capacités de combat. Cette proposition a également été jugée non viable. Enfin, la compatibilité de l'Initiative sur les Capacités de Défense avec le *Headline Goal* a été débattue et la question a été posée de savoir s'il était possible de construire la complémentarité à un niveau politico-militaire sans coopérer aussi dans le secteur des industries d'armement.

J.L-F

## **I. The Common European Security and Defence Policy (CESDP) / La politique étrangère de Sécurité et de Défense Commune (PESDC)**

### ***I.1 Address I***

*Gérard Errera* \*

Je voudrais tout d'abord remercier Nicole Gnesotto de m'avoir invité ici pour m'exprimer sur un sujet aussi important, à un moment aussi critique devant une assemblée d'une telle qualité. Je lui suis d'autant plus reconnaissant que dans cette affaire de l'Europe de la défense on croit avoir tout expliqué et on s'aperçoit qu'il faut toujours réexpliquer, clarifier des choses qui sont - ou qui apparaissent - techniquement difficiles mais qui sont, d'une certaine façon, politiquement simples.

Je voudrais surtout poser quelques questions : pas dix, mais quatre. D'abord, un peu de sémantique : de quoi on parle exactement ? Deuxièmement, pourquoi nous faisons ce que nous faisons ? Pourquoi maintenant ? Troisièmement, qu'est-ce que nous avons accompli jusqu'ici ? Et, enfin, comment cela se situe-t-il à l'égard du monde extérieur et, naturellement, tout particulièrement à l'égard de l'OTAN et à l'égard des pays de l'OTAN ?

Un peu de sémantique donc. De quoi parle-t-on, puisque plusieurs termes ont été utilisés, « défense européenne », « défense de l'Europe », etc. Moi, je préfère le terme de l'Europe de la défense. C'est-à-dire, une capacité pour l'Union Européenne de gérer des crises, qui sont appelées - comme on le voit depuis quelque temps - à se multiplier en Europe, mais pas simplement en Europe, ce qui implique beaucoup d'éléments dont Charles Grant a cité quelques exemples : une volonté politique, une capacité de décision, des moyens d'action (militaires et non-militaires), une base industrielle permettant un minimum d'autonomie.

Pourquoi le faire ? Et pourquoi le faire maintenant ? Je crois que le « pourquoi » est important si on veut dissiper un certain nombre d'ambiguïtés, ou si on veut essayer de comprendre quelques-uns des malentendus. Le point de départ, c'est l'Europe, c'est l'Union Européenne, c'est-à-dire c'est l'affirmation selon laquelle l'Union Européenne n'est pas simplement un grand ensemble monétaire, industriel, commercial, technologique. C'est aussi un des partenaires (importants) dans la gestion des affaires internationales. Elle l'est sur le plan commercial, sur le plan économique, sur le plan industriel. Elle a l'ambition de l'être sur le plan politique. Et la particularité de l'Union européenne par rapport aux autres institutions, c'est précisément qu'elle possède - ou qu'elle est en train de posséder - toute la gamme des moyens, que ce soit des moyens financiers, des moyens industriels, des moyens humains, des moyens politiques, et aussi - et c'est ça la nouveauté depuis deux ans - des moyens d'action proprement militaires et civils. Tout ceci n'est pas fait pour concurrencer, pour évincer ou écarter qui que ce soit, l'Alliance, les Etats-Unis ... mais c'est pour permettre à la construction européenne de continuer et pour l'Europe d'être un partenaire, un partenaire fiable, un partenaire responsable. C'est quand même

---

\* Secrétaire Général adjoint, Direction Générale pour les Affaires Politiques et de Sécurité, Ministère des Affaires étrangères, Paris.

de là qu'il faut partir : l'objectif n'est pas de concurrencer l'extérieur, l'objectif est de renforcer l'intérieur.

Pourquoi maintenant ? C'est très simple. Pendant la Guerre Froide, l'Europe de la défense était à la fois impensable, impossible, pour des raisons évidentes : menace globale, absence de moyens et même de nécessité d'avoir des gestions de crises proprement européennes. Pendant la décennie écoulée, on a bien vu après la Guerre du Golfe qu'il y avait un début de nécessité et un peu de souhait - on l'a vu avec la Bosnie - d'être présent sur des crises européennes qui impliquaient une action, une présence, un engagement de la part des Européens. Mais ce n'était pas possible à ce moment-là pour un ensemble de raisons. Parce que les Européens n'avaient pas envie ou craignaient que ceci sonne l'alarme d'un retrait américain, parce que la France n'était pas au clair dans ses relations avec l'OTAN et parce qu'il y avait, d'un point de vue idéologique, un veto britannique sur le fait même de parler de défense ou de politique étrangère au sein de l'Union européenne. Mais, pour la première fois, quelque chose a été concrétisé avec Saint-Malo. On a vu que ce qui paraissait de plus en plus nécessaire, de plus en plus souhaitable, devenait possible.

Ce qui m'emmène à la troisième question : qu'est-ce que nous avons accompli jusqu'ici ? Il me semble que ce qui fait l'originalité et en même temps - si je puis me permettre - le sérieux et la force de ce que nous avons entrepris depuis Saint-Malo, c'est que, pour une fois, nous sommes partis non pas des querelles institutionnelles mais de la substance et de la réalité. Pendant de nombreuses années, il y a eu - et la France ne s'en est pas privée - des débats institutionnels sur l'UEO, la place de l'UEO, les institutions, qui n'avaient pas abouti et qui, en fait, masquaient à la fois les divisions entre Européens et, parfois, l'absence de volonté d'agir. Désormais, on part de la substance - c'est la réponse à l'une des questions posées par Charles Grant, qui est la question essentielle (et nous ne la cachons pas), « la substance, c'est quoi » ? Effectivement, c'est d'abord des capacités pour pouvoir décider - parce que pour pouvoir décider il ne s'agit pas simplement de mouiller son doigt et de savoir si on doit répondre « oui » ou « non » à une telle question, il faut des moyens de décision. C'est là où vient d'ailleurs la question du renseignement et de la planification dont parlait Charles Grant et qui me semble essentielle - du moins, je pense que c'est une chose dont les Européens considèrent qu'elle est essentielle. Il faut aussi des moyens pour pouvoir agir, pour pouvoir agir militairement et pour pouvoir agir aussi dans les autres domaines par des moyens civils. Et, sur le plan des capacités militaires, vous savez que - de façon relativement modeste d'ailleurs - nous avons commencé lors du sommet d'Helsinki à nous fixer comme objectif une force de projection d'environ 50/60 000 hommes qui pourrait sur un temps suffisamment long être auto-suffisante et qui pourrait être mise en place de façon assez rapide. Puis un dernier moyen d'octroi qui est important - et que Charles a également mentionné - est une base industrielle autonome minimale, parce que, encore une fois, sans ces capacités, tous les discours, tous les débats que l'on pourrait avoir sur la défense européenne, sur l'Europe de la défense, seraient des débats creux et stériles. Je comprends d'ailleurs les questions qui sont posées sur « serez-vous capable d'y arriver » ? C'est une question que nous nous posons et, très franchement, s'il y a des pays qui souhaitent que la réponse soit positive, c'est forcément nous. Donc il faut, sur ce point, qu'il y ait de la confiance en nous-même et que l'extérieur nous fasse aussi confiance. Ça demande un gros effort. Ça demande une meilleure gestion des crédits. Ça demande parfois des efforts budgétaires à un moment où les priorités économiques, sociales sont ailleurs. C'est un énorme effort, ça demande la modernisation des forces armées mais, ce qui est important, c'est que cet effort il est peut-être pour la première fois décidé par les pays considérés.



L'autre aspect de sérieux, c'est non seulement que l'on parle de la substance mais également de l'aspect progressif des choses. Nous savons que tout ceci prendra du temps. On ne va pas faire cela du jour au lendemain et, à la limite, c'est normal et c'est heureux. Je parlais tout à l'heure de l'objectif d'une force de projection. Certains disent « c'est peu, c'est très peu, c'est très modeste pour 350 millions d'habitants, une force de 50.000 hommes ». Soyons plutôt ambitieux pour le long terme. Soyons modestes pour le court terme. Vous le savez, la modestie est une qualité traditionnellement française et je pense que nous avons convaincu nos partenaires de cette modestie.

L'autre aspect qui est important dans ce que nous avons fait, et qui en fonde à la fois le sérieux et peut-être l'optimisme, c'est le fait que des pays aussi différents par l'histoire, par les traditions, par la culture, par la capacité, par la volonté, par le statut même de « neutralité » pour certains, se soient mis d'accord aussi rapidement sur des objectifs à la fois réalistes mais ambitieux, à Cologne, puis à Helsinki. Ceci démontre, me semble-t-il, que les pays européens sont conscients de l'enjeu pour l'avenir de l'Europe.

Quatrième et dernière question : comment tout ceci se situe-t-il à l'égard de l'Alliance et des pays de l'OTAN? Je crois qu'il faut être très clair là-dessus. Premier point : l'Alliance, elle reste nécessaire. Personne ne conteste cela. Je dirais même que si l'Alliance a survécu après la fin de la Guerre Froide et la disparition des causes qui avaient justifié sa création, c'est bien pour une raison. C'est parce que, de part et d'autre de l'Atlantique, on a considéré que c'était l'intérêt de chacun et l'intérêt de l'ensemble que ceci subsiste. Donc, personne ne veut supprimer l'Alliance atlantique, personne ne veut la casser, personne ne veut l'affaiblir ou lui substituer une institution parallèle, ni une Alliance concurrente, ni une armée concurrente. D'ailleurs, il n'y a pas plus d'armée européenne qu'il n'y a d'armée de l'OTAN. Il y a des forces nationales qui sont mises à disposition, qui sont utilisées dans des opérations soit nationales, soit multinationales. J'ajoute que ce que les Européens font pour accroître, créer, constituer les capacités de l'Union européenne - dans la mesure où ce sont les mêmes pays et qu'ils ne sont pas complètement schizophrènes - sert aussi les intérêts de l'Alliance dans laquelle ils sont.

Deuxième point qui est également très clair, nous avons dit depuis le départ que ce que nous faisons doit être fait, parce que c'est la nécessité, c'est la logique, et c'est souvent la réalité, en bonne intelligence avec l'OTAN. Je précise d'ailleurs - moi aussi je fais un peu de marketing - que les propositions qui ont été faites à l'Union européenne sur les relations entre l'Union européenne et l'OTAN sont des propositions françaises et franco-britanniques. Donc, ceux qui croyaient que nous voulions bloquer, pour je ne sais quelle raison, ces relations, se trompent. Les sourires dans la salle montrent qu'il y a réellement dans les esprits un assez fort manque de réalisme ou d'information, non pas sur ce que sont nos propositions, mais sur ce que sont nos propres intérêts. A force de chercher toujours l'agenda caché, on oublie qu'il y a un agenda tout court, qu'il est sur la table et qui ne cache rien d'autre.

Ce qui reste fondamental pour nous - et je pense que c'est le cas pour tout le monde - ce sont des choses également claires. La première c'est que l'on construit quelque chose au sein de l'Union européenne et que l'autonomie de décision de l'Union européenne reste le point fondamental : vous ne trouverez personne parmi les 15 pays de l'Union européenne qui ne vous dira pas cela.

Deuxièmement - ce qui est également important - il n'y a pas de hiérarchie entre les organisations. Il n'y a pas de hiérarchie entre l'OTAN d'un côté et l'Union européenne de l'autre et il faut qu'on accepte et qu'on reconnaisse dans certains endroits que l'Union européenne en matière de défense et de politique étrangère n'est pas un sous-ensemble d'un ensemble plus vaste qui est l'ensemble euro-atlantique dont l'OTAN serait la tête. Franchement, tous ces débats sur le droit de premier refus que devrait avoir l'OTAN avant de décider d'une crise, tout cela me paraît extrêmement théorique et, de la même façon que je vous ai invités à la modestie, je vous invite à partager une deuxième qualité française qui est celle du pragmatisme. Mais là aussi je vois des sourires qui cachent là aussi une réalité. Le pragmatisme, c'est quoi ? C'est le fait que, dans une crise, ce ne sont pas des institutions formelles qui décident. Ce sont des personnes, ce sont des Chefs d'Etat, ce sont des Ministres de la défense, des affaires étrangères, des Chefs d'Etats-Major et hauts fonctionnaires qui, avant même qu'une crise n'apparaisse et lorsqu'une crise apparaît, sont en contact permanent, souvent les mêmes d'ailleurs dans les institutions différentes, et qui, petit à petit, se font une religion sur la meilleure décision à prendre. Voilà la vérité. Ceci veut dire que nous n'excluons personne, qu'il y aura des relations avec l'OTAN, il y en a déjà, il y en aura dès après Feira sous la Présidence française sur des besoins réels, sur des sujets précis, dans des formations appropriées et qu'il convient donc que l'on soit un peu plus réaliste, un peu plus calme.

*Conclusions.* Je le répète, ce que nous faisons, il me semble, c'est du sérieux. Je ne doute pas que cela dérange les habitudes des bureaucraties nationales ou internationales ; c'est normal, c'est logique. Vous savez que dans le *Dictionnaire des Idées Reçues* de Flaubert au terme « innovation », la définition est « toujours dangereuse ». C'est humain. Il faut toutefois surmonter ces réactions qui sont compréhensibles, qui sont des réactions normales dans une époque de transition. Il faut effectivement sortir de l'impasse qui dure depuis 40 ans et qui veut que les Européens sont critiqués quand ils n'en font pas assez et, dès lors qu'ils font quelque chose, sont accusés par avance de casser l'Alliance et le lien transatlantique. Je crois que ce qui compte très franchement de notre côté et du côté américain et du côté de l'OTAN, c'est qu'on ait une vision politique, stratégique de ce que nous faisons et des conséquences de ce que nous faisons. A un moment différent dans notre histoire, de l'histoire européenne et de l'histoire des Etats-Unis, il faut que l'on essaie de façon un peu moins théorique et un peu plus pratique, que l'on réfléchisse aujourd'hui, car on est en mesure de le faire, à ce fameux partenariat entre les deux rives de l'Atlantique dont on parle depuis 40 ans mais qui n'a jamais vraiment été mis en oeuvre pour toutes les raisons que nous savons. C'est de cela dont il s'agit. Ceci implique quoi? Un peu plus de confiance si on me le permet, confiance du côté américain dans la capacité des Européens à avoir leur mot à dire. Confiance dans ce que font les Européens. Et un peu plus de patience. Un peu plus de vision. Les Etats-Unis n'ont rien à craindre de l'Europe. Ce qui menace l'Alliance, ce n'est pas la volonté des Européens de prendre les moyens d'assumer leur responsabilité. Ce qui menacerait l'Alliance, c'est si les Européens ne prenaient pas les moyens, ne faisaient pas ce qu'ils font, car là nous aurions très vite l'accumulation de frustrations de part et d'autre.

Nous sommes donc à un moment clé. Je pense que rien n'est écrit dans l'histoire. Ceux - et c'est mon cas - qui croient dans la vertu de l'action humaine sont plutôt optimistes car ce qui est en jeu, très franchement, ce ne sont pas des querelles d'experts, c'est bien la façon dont nous allons être capables Européens, membres de l'OTAN, d'aller vers l'avenir, de regarder quels sont les grands enjeux, les relations avec la Russie, les grands équilibres stratégiques internationaux, l'élargissement de l'Europe, l'élargissement de l'OTAN. Franchement, cela mérite plus que des

querelles sur des sujets qui, lorsque nous les verrons dans quelque temps, nous paraîtront bien minimes au regard des enjeux que, je l'espère, nous affronterons ensemble.

## *I.2 Address II*

*Alexander Vershbow\**

NATO and the remarkable process of integration leading up to today's European Union have been the foundation of stability in Europe for the past half-century. In recent years, they have been the two main engines for extending to the east the peace, stability and prosperity that the western half of the family has enjoyed since the post-war days. Yet NATO and the EU have had no institutional relationship despite the fact that they are engaged in solving many of the same problems. The United States believes it is now time for these two institutions to promote together what they have sustained so well in their separate spheres.

The idea that we all signed up to at the Washington Summit last April was this: With the decision having been taken in the Amsterdam Treaty to move crisis management out of the Western European Union [WEU] and into the European Union, NATO and the EU could no longer afford to remain artificially aloof from one another any longer. 'Real life' experience working in our separate spheres in the Balkans and elsewhere had taught us that the two most powerful transatlantic and European institutions needed to consult, work together, and solve problems using their respective strengths to best advantage.

If it is safe for NATO to meet in the North Atlantic Council with Russia - and it certainly is - then it must certainly be safe for NATO and EU representatives to meet in the same room together on crisis management. I'm sorry to say that this is a point that frequently gets lost in the ESDI debate. When my country suggests that NATO and the EU sit down and talk about the terms of a marriage of equal, sovereign partners, our European friends (especially here in Paris) view this with the same enthusiasm as receiving the 'Love Bug' message on their e-mail.

The vehicle for our cooperation should be NATO's European Security and Defense Identity and the EU's European Security and Defense Policy. We recognize that ESDI and ESDP are not exactly the same thing. Through ESDI, the Alliance has been seeking to give the European members of the Alliance a stronger capacity to contribute to NATO-led operations, and to take the lead in cases where we agree that the full weight of US and NATO military power is not needed. Since Washington, NATO has also embraced support for ESDP within the EU, which we know is designed to put military muscle behind the EU's Common Foreign and Security Policy.

ESDP does not take the place of ESDI in our view, but gives it an added dimension. The objective, whatever you call it, should be to improve our collective capacity, and increase the range of options, for solving European security problems. If this goal is achieved, it should be a 'win-win' for Europe and for the transatlantic relationship: more capabilities for NATO operations, a more effective EU ability to manage crises when NATO is not engaged, and a more balanced partnership between the United States and Europe, inside and outside of NATO.

If we can all agree on the propositions I have just set forth, then why is it proving so difficult in practice? There does seem to be reluctance in some quarters to see NATO and the EU work together on security issues. These opponents fear that cooperation with NATO means submission

---

\* Permanent Representative, United States Mission to NATO, Brussels.

to the policies and defense doctrines of the United States. If anyone has seen as many NAC [North Atlantic Council] meetings as Gérard and I have, they would know that submission to US policy is not something that happens so frequently at NATO.

Fear of cooperation is sometimes based on a desire to pose a false choice between NATO and the EU as the framework for building European security. As our efforts in the Balkans show, however, when Europeans and North Americans act together, European security is defended and enhanced. The United States hopes that 21st century Europe, working through an ESDI and ESDP founded on improved defense capabilities, will continue to build on that record of Transatlantic cooperation and success.

The United States supports ESDI and ESDP because they can strengthen our collective capacity to meet the security challenges of the new century. We have supported this almost from the start: from President Clinton's proposals at the 1994 NATO Summit to the breakthrough decisions on support for the WEU at Berlin in 1996, and then building on the momentum provided by Prime Minister Blair's entry into the debate and his emphasis on capabilities - an emphasis embraced by France at St Malo. 1999 was a watershed year, with the Washington Summit decisions and the adoption of the Headline Goal at Helsinki in December.

EU leaders will soon meet at Feira to consolidate the progress made under the Portuguese Presidency and prepare for that of France. The French Presidency will be the crucial period for completing the unfinished business from Washington and Helsinki, to include putting into place a Framework for NATO-EU links that will ensure that ESDP will be a real plus for European security and the transatlantic relationship. The unfinished business is well known:

First, developing ESDP means producing real capabilities for conducting crisis management operations. The Headline Goal provides ambitious but achievable targets. But it remains to be seen whether these targets will be achieved using smoke and mirrors, or through a real commitment of the resources needed to increase the mobility and sustainability of European forces (which are now predominantly configured for static, Cold War operations rather than force projection). France, the UK, Italy and some of the smaller EU members are doing their part, but the big question is: 'Whither Germany?'

A second, related question is whether the EU will be prepared to cooperate closely with NATO in defining and implementing the Headline Goal. Although France continues to view NATO's force planning process with a certain mefiance [distrust], all the other Allies - and even the four formerly neutral members of the EU - consider it indispensable to the goal of rationalizing nations' use of their scarce defense resources. In the NATO-EU context, it is vital that NATO and EU nations' forces are built to the same standards so that we avoid the dangers of a two-tiered Alliance.

Defense planning is only one dimension of the institutional relationship that needs to be established between the EU and NATO over the next six months. We also need arrangements for the regular involvement of 'the six' - the non-EU European Allies - in political decision-shaping, military planning and actual EU-led operations. This should be seen as a benefit for the EU rather than a burden, since the six want to contribute as good Europeans, and they have means and

experience to bring to the table. Moreover, they have an obligation under NATO's Article V to defend 11 of the 15 EU members if a crisis proves less manageable than originally foreseen.

NATO and the EU, as two distinct and autonomous institutions, need to, develop mechanisms for political consultations and practical. cooperation at various levels joint Councils, working groups, contacts between secretaries and the like. This should build and improve upon the good pattern of working links that have been forged between NATO and the WEU in recent years. Developing habits of cooperation will ensure that we can carry out military missions more effectively, whichever organization is in the lead.

And we have to work out practical and reliable arrangements that will permit NATO planning, capabilities and assets to be provided to the EU when needed, once again building on the NATO-WEU acquis ('Berlin-plus'). At the most basic level, we need urgently to get moving on a NATO-EU security agreement, since right now there is no system for safeguarding classified information on the EU side.

This is a formidable agenda, but solutions are possible if there is commitment and good will on both sides. In fact, there has been a lot of progress on all these fronts within the EU during the Portuguese Presidency, and NATO has intensified the pace of its own internal deliberations. Our hope is that both organizations will be ready to engage directly on all fronts in the opening weeks of the French Presidency, so that we can have a climactic conclusion by the time of the Nice Summit and NATO Ministerials in December.

In the coming weeks and months, Europeans need to think about the reasons why ESDP is important to them. Is ESDP primarily a political exercise, the latest stage in the process of European construction, or is ESDP's main goal to solve real-world security problems in Europe?

- If ESDP is mostly about European construction, then it will focus more on institution-building than on building new capabilities, and there will be a tendency to oppose the 'interference' of NATO and to minimize the participation of non-EU Allies. The danger here is that, if autonomy becomes an end in itself, ESDP will be an ineffective tool for managing crises, and transatlantic tensions will increase.
- If, on the other hand, the EU's primary goal is to solve European security problems, with ESDP a means to that end, then Europe will have a new dynamic and effective tool to deal with the changing security needs of the continent. In this case, the EU will welcome cooperation with NATO and the contributions of the non-EU Allies, and NATO will have a stronger European pillar in the process.

My point is that this should not be a zero-sum game. The United States has a genuine interest both in the success of ESDP and in increased European responsibility within NATO. If NATO and the EU can find practical solutions to the unfinished business I have described today, then this will be the start of a beautiful, 21st century marriage.

### ***I.3 Address III***

*David Wright*\*

I would like to take a few minutes to present Canada's views with respect to the development of both the ESDI within NATO and the ESDP within the EU.

Let me be clear from the outset: Canada fully supports the ESDI as a means of strengthening the European pillar of NATO. If European countries can do more on their own in the area of crisis management, then this is to be welcomed.

Our direct concern, of course, as NATO members, is the unity of the Alliance. The unity of NATO throughout the Kosovo crisis bears testimony to what we can achieve when all nineteen Allies act together and when policies converge on both sides of the Atlantic. Transatlantic unity is a powerful and constructive force. In our view, NATO must remain the organisation of first choice when it comes to ensuring security in Europe. It must not become simply the organisation of last resort, a sort of insurance policy for European security, a safety net if crisis management evolves into Article 5.

In the light of recent progress in the development of the Common European Security and Defence Policy, Canada considers it essential that the EU and NATO develop now the close institutional links that will be essential to ensure a smooth and effective response to crises in the future. The EU's proposal for the establishment of ad hoc NATO-EU working groups is a first step which I hope will quickly lead to the creation of broader, permanent and effective consultative mechanisms. This should be everyone's goal.

This is especially important in two areas - first, the use by the EU of NATO's assets and capabilities, and second, the participation of non-EU Allies in future EU-led operations. On NATO's assets and capabilities, it is obvious that Canada would not agree to modalities that would leave NATO with no control whatsoever over their use. On non-EU NATO members, and I count eight of them, the key point to bear in mind is that *all* are committed to the defence of the whole Alliance. To what extent will non-EU NATO members be able to participate in the EU's decision-shaping process, and in future EU-led operations, where NATO as a whole is not engaged? This is a key question.

We have encouraged the EU to be as inclusive as possible on this issue, in order to avoid divisions between EU and non-EU members of the Alliance. An inclusive attitude towards non-EU Allies would recognise the fact that all Allies will have an interest in future EU-led operations, especially if such operations involve the use of NATO's common assets and capabilities.

The EU is currently developing principles and modalities for consultation with non-EU NATO members on security and defence matters, and for the possible participation of these countries in EU-led operations. Despite a specific reference in the latest version of the Portuguese Presidency

---

\* Permanent Representative, Canadian Joint Delegation to NATO, Brussels.

paper on 'EU relations with Third Countries' to Canada's interest in participating in such operations under appropriate modalities, the focus of the EU efforts has been so far on non-EU *European* members of NATO. We fully support the wish of non-EU European Allies to be involved as closely as possible in the development of the CESDP.

We recognise that Canada is in a unique position. We are in a group of *one*. But, as a transatlantic member of the Alliance and an active contributor to peacekeeping and peace support missions in the Balkans, Canada has an abiding interest in European security. That is why Canada has reiterated to the EU Presidency its potential interest in participating in future EU-led operations, where NATO as a whole may not be engaged.

As a contributor, we would need to have the same rights and obligations regarding the planning and conduct of the operation as would other participating states. If, for either political or practical reasons, the EU members were to decide to conduct an operation alone, so be it. We would certainly not insist on participating in an EU operation at a time when there are so many other demands on our forces for peacekeeping or peacemaking operations. It is clear, however, that many EU countries have expressed an interest in co-operating more closely with Canada in the field of security and defence within the EU framework. We welcome this support. And we look forward to pursuing these issues in the months ahead during the French EU Presidency.



## II. US Policy in Europe - Scope and Options / La politique américaine envers l'Europe - objectif et options

### II.1 Address I

*Roger Liddle\**

I thought I would start with a very basic point about how the British Government sees the relationship between the United States and Europe. For us, there is no choice to be made between Europe and the United States – it is not a question of being in favour of one or the other. As far as Tony Blair is concerned, he is pro-both. He believes that the stronger Britain is in Europe, the greater will be our influence in Washington. There is thus no conflict between being a close ally of the United States and a full partner in Europe.

As far as Europe is concerned, we do not regard the EU as only a free trade area, important though the Single Market undoubtedly is. The Prime Minister believes that the EU can also develop a broader role – as, to borrow a phrase we use in respect of our armed forces, a “force for good” in the world. This is not a purely military point: it is essentially about the EU getting its act together across the range of foreign policy issues. But logically it does have a defence dimension – hence the process which the Prime Minister and President Chirac launched at St Malo in December 1998, which has continued to move forward under successive EU Presidencies.

The development of European defence is undoubtedly a pro-European activity. But, to go back to what I said at the beginning, this does not mean that it is in any way anti-American. Far from it. Our approach to European defence reflects a recognition of how far in the past Europe has fallen down on its responsibilities in dealing with problems that should primarily be seen as European problems. It was striking, during the Kosovo crisis, that Europe collectively was unable to make a military contribution commensurate with the strength of its political commitment.

We were fortunate that the United States was both able and willing to take up the burden. But we owe it to our American Allies, and – above all – to ourselves – to make sure that we can do better in future.

This is why, throughout the process of developing European defence, British Ministers and officials, like many Partners, have repeatedly emphasised the need to improve capabilities. Inevitably, as the debate has progressed we have all become involved in questions of institutional and bureaucratic mechanisms. Of course, such mechanisms are necessary: but they are not what European defence is *about*. We must never lose sight of *why* we are engaged in this project – because it is unacceptable that Europe should be incapable of playing a full role in dealing with crises which are themselves essentially European. The success or failure of the project will not be measured by the elegance of the committee structures that we devise, but by the improvement in our collective ability to deploy real military capability quickly and effectively, and to sustain such deployments as long as it takes to get the job done.

---

\* Special Adviser to the Prime Minister, No. 10 Downing Street, London.

If we succeed – and we cannot afford to fail – then the outcome will be a stronger and more confident Europe, able both to play a major role in its own right and to make a more effective contribution to the transatlantic Alliance. This will breathe new vigour into both the EU and NATO.

## *II.2 Address II*

*Philip Gordon*\*

If you will permit me a look back at US policy during the first ten years after the Cold War (and at the end of the Clinton administration), I think one can say US policy toward Europe has been successful. The US wanted to help promote a Europe that was ‘whole and free’ (in George Bush’s words) or ‘undivided, democratic and peaceful’ (Clinton), and also one in which US influence remained strong. While all is far from perfect, those objectives have been largely met (or are at least on track), and historians will judge the Bush/Clinton period of European policy favorably.

Over the past ten years:

- The democratic, liberal community has spread eastward, and economic and political reform in Central Europe progressed;
- NATO has not only survived (this was a real question at the time) but thrived—becoming primary security organization in Europe under US leadership, adapting regionally and functionally;
- Three new members have joined the Alliance, and the path has been laid for more to join in the future;
- All of this was done without alienating Russia, which has been a partner in the Dayton Accords, IFOR and SFOR in Bosnia, a Kosovo settlement, and the NATO-Russia Founding Act. There are still important differences with Russia and things could still turn sour, but the dire predictions of a ‘new Cold War’ resulting from US and European policies have not been borne out.
- Finally, after an initially uncertain period, NATO under US leadership has reestablished relative peace in Balkans, where the US and the Europeans are working side by side, toward the same objectives. The Balkan region remains unstable and problematic, but this is due more to the regional situation than to a failure of US policy to deal with near impossible problems.
- Despite transatlantic differences on issues like rogue states, NMD, sanctions, and aspects of ESDP, overall the US and Europe have not drifted apart after the end of the Cold War.

On this fairly calm horizon there are two significant clouds, both of which will condition US policy and engagement. The first is European resentment of US power. The second is US resentment of the costs of its European engagement.

*European resentment.* The source of much US satisfaction—getting its way on major European issues—is at the same time a source of European frustration. Washington has successfully dictated the terms of some of the most important policy outcomes in Europe over the past decade, like NATO enlargement; Dayton; Balkan peacekeeping; relations with Russia; ESDI... But what the US sees as ‘leadership,’ Europeans often see as ‘unilateralism.’ This is true not just in Europe but in a wider context: the list of US ‘unilateral’ initiatives that many Europeans have complained

---

\* Director, Center on the US and France, The Brookings Institution, Washington, D.C.

about includes Helms-Burton, ILSA, the ICC, Kyoto, landmines, UN dues, Kosovo, Iraq, CTBT, IMF chief, and NMD. The perception in Europe is that the United States thinks it can have its way on all issues in a unipolar world.

There are two essential questions about this: First, will Europeans ever get so fed up with this that they do something about it—like break with the US on key issues or set up an autonomous defense? The answer is probably not since most Europeans still count on the US, welcome its engagement, don't want to take on more global or defense responsibilities themselves. But we must acknowledge a growing feeling in Europe—even in the UK—that Europeans should have a greater say in transatlantic decision-making. ESDP itself is surely, in part, a consequence of this feeling.

The second key question is whether the US will ever start to take European views more into account? In other words, will Americans, out of concern for rubbing Europeans and others the wrong way, back away from unilateralism and seek to involve others more in their decision-making. I think the answer, for the near term at least, is probably not. The feeling in much of Washington, and certainly in Congress, is that Europeans will inevitably grumble but in the end US leadership is necessary—and good for them. The feeling among many Americans is that Europeans complain about 'bullying' when we lead,' but they also complain about 'lack of leadership' when we don't, so we might as well do so. (This is the parallel to the European complaint that Americans protest when they do too little, but also when they do too much.)

I think this is a manageable problem and that Europeans still want Americans engaged, even at price of 'leadership/unilateralism.' But I do want to raise the concern about these feelings getting out of hand. No European should think that the trend in the US is toward multilateralism. Whoever wins the next election—and a Republican team would be even more likely than the Democrats to focus on core US national interests and leadership—we are unlikely to see a strong movement toward a more multilateral approach. Unlike in 1992, there is no constituency for that, and the 'lessons' the US has learned over the past decade point more toward the US taking the lead than toward sharing power with others.

*US resentment.* The second possible cloud on the horizon is not European resentment of a lack of influence but US resentment of the costs of its own. Perversely, just as some Europeans think the US is getting influence without engagement, some Americans feel the burdens of our engagement are excessive—if anything, and especially in Congress, Americans want more unilateralism rather than less. To simplify, but only slightly, after Kosovo Americans and Europeans reached contrasting conclusions: For the Europeans it was: 'Never again should we let US generals and the White House run a war in Europe without our input.' But for many Americans it was 'Never again should we run a 'war by committee' with British generals using red cards and French President vetoing targets.'

Burden-sharing concerns in the US have risen along with our engagement in Balkan wars:

- This explains much of the opposition to the Kosovo war, and to the sharp aversion to using ground troops;

- Many US politicians, like Kay Bailey Hutchison of Texas, express the view that Europeans should do European peacekeeping so that we can focus on the wider world (where Europeans don't help us);
- Burden sharing debates come up more frequently, most recently in the form of the Byrd-Warner amendment that would threaten to pull US troops out of Kosovo if Europeans do not do their share. (I think this is a bad idea in three ways: it is objectively wrong, since Europeans are carrying the lion's share of the current burden; it sends the wrong message to Milosevic; it fuels the view in Europe that they can't count on NATO or the US and should pursue a separate defense).
- Some Congressional experts believe that if a Mansfield amendment were proposed today (to pull out US troops from Europe) it would have much support.

How far will this go? Here, too, I am fairly calm. I think US can talk aggressively but when push comes to shove it is hard to imagine the Americans leaving. Europe is too important, and the case for staying engaged should always win these arguments, as it has since the end of Cold War. Rather, the result of this feeling will not be disengagement, but rather a US insistence on getting its way and maximizing its leverage, so that the cost/influence ratio is as small as possible.

In sum, I think US objectives in Europe have been fairly consistent over the past ten years and these same objectives—enlargement of Western values and institutions and preserving American influence—will remain the main ones. I also think the style of the US engagement (in terms of leadership/unilateralism/multilateralism) will also remain largely the same. The question is whether the mutual resentments I have mentioned interfere to a major degree. I do not think they will, but we would be rash not to recognize this possibility and wrong not to do all we can to avoid this possibility.

### **III. The EU & NATO - How to build complementarity? / L'UE et l'OTAN – Comment construire la complémentarité ?**

#### ***III.1 Address I***

*Lisa Bronson* \*

The first step in building complementarity between the EU and NATO is having the right vision of a relationship that is at an important crossroads. There is a fundamental choice to be made - co-operation or competition? The choice made will not only determine the nature of the dialogue, but the practical engagement between the two organisations. Furthermore, the choice made will also determine the atmosphere and set the stage for the next ten, twenty or even thirty years in transatlantic relations. It is, therefore, a very important choice. The US chooses co-operation and hopes that both NATO and the EU will choose co-operation as well.

Choosing the path of co-operation has consequences and one of the most profound is a need for mutual respect. There must be fundamental respect between the two organisations, a respect for their distinctive roles, a respect for respective areas of competency, together with a respect for the individuality of the two organisations. Gérard Errera raised an important question, 'why ESDP now'? The development of a foreign policy and security dimension for the EU is a natural and inevitable part of the development of broader European co-operation. Not only does NATO need to acknowledge this as part of the respect accorded naturally to another organisation but as Europe increases its defence capabilities, the United States must also acknowledge that Europe will carry a greater political weight in NATO, in direct proportion to its greater capability and contributions.

There are times when the US is going to regret this change but it is a reasonable and wholly acceptable price for a better balance of burdens. In February of this year, the French Minister of Defence Alain Richard spoke in Washington and he emphasised co-operation. The EU and NATO, he said, were not competing with each other or vying for primacy. This is right. On the contrary, the reality of transatlantic relations today is of a transatlantic community of democratic nations working together to find the best possible way to grapple with a complex and unpredictable world. Gérard Errera reinforced that position when he said that 'it is not institutions which make decisions; nations do'.

The image of such a community of democratic nations making decisions, rather than institutions, is a powerful image of co-operation and one that is right for both NATO and the EU. The question is how to translate this vision of a cooperative community into practice? How can complementarity be built? How will the EU and NATO meet? Will it be fifteen EU members on one side and nineteen NATO members on the other? Is this an image of co-operation or is it an image of competition? Between the fifteen (EU) and the nineteen (NATO) there is an important overlap of eleven European nations. What if the EU and NATO met as twenty-three nations around a table, each nation choosing how it would be represented? One nation could be represented by both its NATO and EU representatives while another could be represented simply

---

\* Deputy Assistant Secretary of Defense for European and NATO Affairs, Department of Defense, Washington, D.C.

by a single, chosen individual - that is the sovereign right of each of nation. What does matter is the geometry of such meetings, what is the geometry of competition and what is the geometry of co-operation?

In thinking of how to build complementarity, the next thing is to continue to look for the points of intersection. One only has to go as far as Annex One to Four of the Presidency Report to the Helsinki European Council on strengthening the Common European Security and Defence Policy (CESDP). It states: 'Particular attention will be devoted to the capabilities necessary to ensure effective performance in crisis management, deployability, sustainability, interoperability, flexibility, mobility, survivability and command & control, taking account of the WEU audit of assets and capabilities and their implications for EU-led operations'. These words represent a perfect overlap with NATO's Defence Capabilities Initiative (DCI). Indeed, the capabilities that the EU seeks to increase through the Headline Goal and the capabilities that NATO seeks to increase through the DCI are exactly the same. This is particularly good news for those eleven countries that are both NATO and EU members because they can claim credit twice, i.e. meeting NATO force goals for example mobility, they are one step closer to achieving the EU Headline Goal. That is the essence of complementarity, the achievement of two goals through one action.

When Minister Richard was in Washington in February, he made the same observation about the symmetry between the Headline Goal and DCI. Richard pointed out that it is the *same* forces that NATO and the EU will be drawing upon and it is clear that the goal of deploying 50-60,000 troops does not involve 50-60,000 new troops, but existing troops. What is really important will be their ability to be more mobile, more flexible, because of the way in which they are trained and the way in which they are equipped. NATO should welcome this because it is a re-statement of both the 1991 and 1999 Strategic Concepts. Americans should also welcome this because this is precisely what the US has also demanded for the last twenty years. Equally, Europeans should not duplicate effort unnecessarily because 2003 is not that far away and there is simply not the time nor the money. Therefore, where credit can be taken twice, where what already exists can be used, it makes pragmatic common sense.

Furthermore, because the same forces will be deployed for both EU and Alliance deployments, NATO should hand over to the EU immediately the results of the Defence Planning Questionnaire (DPQ) and the Planning and Review Process (PARP). In return, the EU should improve its security mechanisms to ensure the secure transfer of information. NATO could also offer the Combined Joint Planning Staff (CJPS) planners at SHAPE to the EU to assist their EU counterparts in the development of the EU Headline Goal and share ideas about the development of DCI. Indeed, if co-operation is to be reinforced, contact should occur all the time because that is the essence of a cooperative, as opposed to a competitive, relationship.

To reinforce Gérard Errera's belief about the importance of pragmatism, trust will be essential. For example, the planners at SHAPE can be trusted, they have no need of political guardians when they meet with the EU, nor should they have to submit a written report after every meeting. The Member States of the EU clearly trust the planners on their interim military staff. Therefore, there is absolutely no reason why these two groups of experts should not meet tomorrow. Indeed, in human relationships trust is built every day through a series of small steps and it is no different between institutions. For example, the EU could approach NATO and brief the Alliance on the 'toolbox paper' that was agreed in March in Lisbon. It is a public document and it would be most

useful to hear from the experts. NATO, for example, could allow EU representatives to visit the Combined Joint Planning Staff at SHAPE, the NC<sub>3</sub> Agency in the Netherlands or the Movements Advisory Group involved in NATO operational planning.

Furthermore, work upon which the European Union is currently engaged, such as the Franco-German proposal for a European transport command and the Franco-Dutch proposal for a maritime coordination cell, is innovative and constructive. Co-operation would be enhanced if those two groups were to meet with the Movement Advisory Group and exchange ideas. When NATO and WEU jointly conducted the CMX/CRISEX 2000 exercise this February the relevant NATO committees undertook for WEU a very quick inventory within twenty-four hours of all the commercial shipping that was available on that day, using real data. This enabled WEU to plan the movement of forces, of materiel across a large expanse of sea to 'Heeloland(?)', the fictional target where the WEU operation was being held. There are examples but, put simply, an amazing synergy of effort would be possible if all NATO and EU forces were linked together, but this will only happen if the path of co-operation is chosen rather than the path of competition.

To conclude, there are two main points; the need to choose the right vision, i.e. co-operation, not competition, and respect for the distinct identities of the two organisations. It is important that the EU achieves the Headline Goal and creates an autonomous capability because such an ability to move and sustain forces is exactly what the US has been asking of Europe. However, if it is autonomy for the sake of autonomy, it will destroy the spirit of co-operation and ultimately bankrupt Europe. Equally, if it is not autonomy for the sake of it, it should be easy for the EU to use NATO assets, including DPQ data, NATO's command structure and NATO's CJPS planners. Pragmatism and innovation are the ways forward.

Gérard Errera is right, the US has nothing to fear. Equally, the reverse is also true - the EU has nothing to fear from NATO. The EU's failure will be NATO's failure, and NATO's failure will be that of the US. There is everthing to gain from choosing the road of co-operation and much to lose from the path of competition. Let us make the right choice.



### *III.2 Address II*

*Marc Otte\**

La complémentarité entre l'UE et l'OTAN s'inscrit d'abord dans une logique historique. Elle renvoie au rapport profond entre le processus d'intégration européenne et la relation transatlantique.

- La sécurité est au cœur même du projet d'intégration européenne puisque celui-ci a été conçu comme un moyen de dépasser la logique des politiques de puissances et les coalitions changeantes à l'origine des conflits qui avaient trop longtemps dévasté le continent.
- Ensuite, les premières tentatives visant à donner aux Européens les moyens de prendre en mains leur sécurité et leur défense ont précédé la création de l'Alliance. La plus importante a précédé la création de l'OTAN. Le Traité de Bruxelles a été signé le 17 mars 1948. C'est le document fondateur de l'Union de l'Europe occidentale, qui inclut une obligation de défense collective pour ses membres. (France/Grande-Bretagne et pays du Bénélux.) Le début de la Guerre Froide amène les signataires à inclure les vaincus de la dernière guerre. La RFA et l'Italie rejoignent l'UEO, par les accords de Paris en octobre 1954.
- A l'occasion de la création de l'OTAN en 1949, qui étend à l'Europe la protection du parapluie nucléaire américain, on parle déjà de coopération avec l'UEO et de non-duplication des moyens militaires.
- La Communauté Européenne de Défense avait reçu le soutien des pays membres de l'OTAN qui n'y adhéraient pas (dont la Grande-Bretagne).

Le concept de défense européenne accompagne donc depuis la fin du deuxième conflit mondial un projet global et progressif de construction et d'intégration européennes. Depuis le début, sa composante de sécurité et de défense est conçue en termes de coopération avec l'OTAN et bénéficie du soutien politique de ses membres. Trop souvent, la lenteur des progrès dans ce domaine sera la résultante, non de trop d'Amérique, mais de trop peu d'Europe.

Depuis le début de l'élaboration de la politique commune de sécurité et de défense au sein de l'Union, de Saint-Malo à Cologne et Helsinki, la complémentarité avec l'Alliance est constamment affirmée : pas de duplications inutiles des moyens et renforcement de l'Alliance.

Il ne s'agit pas seulement d'une déclaration d'intentions. La complémentarité existe dans les faits.

- Tout d'abord, en s'approfondissant et en s'élargissant, l'intégration européenne bâtit les fondations indispensables au système de sécurité coopérative en Europe dont la construction est un objectif central de l'OTAN dans le cadre de son adaptation aux nouvelles réalités stratégiques. En créant et en étendant les espaces de coopération dans des domaines toujours plus nombreux, en ouvrant les frontières, en posant des conditions

---

\* Chef de la Task Force PESD, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles.

de respect de l'état de droit, des droits de l'homme et de la démocratie aux candidats à l'adhésion, elle concourt avec l'OTAN au même projet d'exporter la stabilité à l'ensemble du continent européen. Il s'agit en un sens de la contribution la plus importante de l'UE à la sécurité européenne.

- Ensuite, en conférant à l'entreprise de la défense européenne la légitimité et la volonté politique qui manquait à l'UEO, l'Union européenne sert les intérêts des Européens en se donnant les moyens d'une politique étrangère et de sécurité crédible. En même temps, elle ouvre la voie à la concrétisation du souhait exprimé depuis longtemps, et avec davantage d'insistance ces dernières années, par les États-Unis, de voir les Européens prendre en charge une plus grande part du fardeau de la sécurité européenne.
- Qui plus est, de par la nature diversifiée de ses compétences, l'Union est à même de déployer au service de la gestion des crises une palette plus riche et plus complète de moyens d'intervention. Les leçons des crises récentes nous ont en effet appris que l'instrument militaire, pour indispensable qu'il soit, ne suffit pas pour résoudre durablement les situations complexes qui sont à l'origine des conflits régionaux ou des guerres civiles qui caractérisent le monde de l'après-Guerre Froide. La puissance économique et commerciale de l'Union, la force combinée de ses outils diplomatiques, l'importance de ses programmes d'aide lui permettent de peser d'un poids indispensable dans les solutions globales à long terme, qui permettent seules de s'attaquer aux racines profondes économiques et sociales des crises. L'Union entend d'ailleurs profiter de la variété des instruments communautaires et des coopérations entre ses Etats membres pour mobiliser une série de moyens non militaires d'intervention dans une crise. Parmi ceux-ci, elle a donné une priorité particulière aux fonctions de police indispensables dans la phase de reconstruction après un conflit. Ses Etats membres envisagent de développer des objectifs de capacités en matière de police, démontrant ainsi leur détermination à combler un besoin criant des dispositifs de gestion des crises. Le modèle de son processus d'intégration, qui représente une réponse particulièrement adaptée au phénomène de la globalisation, constitue en lui-même un outil puissant d'émulation pour d'autres groupements régionaux dont les membres s'efforcent de dépasser leurs antagonismes traditionnels par la coopération et avec lesquels l'Union entretient des rapports de coopération.
- En se donnant la capacité d'intervenir de manière efficace dans la gestion des crises, y compris dans la dimension militaire, l'Union européenne sert les intérêts de l'OTAN dans la zone d'action de celle-ci. Elle ouvre ailleurs à ses partenaires américains la perspective d'un partenariat et d'un partage plus large des responsabilités en matière de maintien de la paix et de stabilité internationale là où l'OTAN n'est pas l'organisation choisie pour intervenir. Prenons à cet égard un exemple très concret et très actuel, celui du Sierra Leone.

L'opération de maintien de la paix des Nations unies ne peut faire face à la situation faute de moyens adéquats. Une fois de plus, des forces armées insuffisamment équipées et entraînées sont dépêchées avec un mandat inadapté vers une zone de guerre civile, caractérisée par l'effondrement des structures étatiques et le nettoyage ethnique.

L'échec annoncé de l'opération non seulement condamne le concept de maintien de la paix en vigueur à New York mais menace la crédibilité des Nations unies elles-mêmes.

Comme l'a déclaré récemment le Haut Représentant pour la PESC, M. Solana: "[Les Européens] ont le devoir de faire des efforts accrus en vue d'assister les Nations unies et de mettre davantage les ressources de leurs forces armées à leur disposition, au service de la paix".

Comment dans le cadre du développement récent de la Politique commune de sécurité et de défense développer en pratique les modalités de la complémentarité ?

C'est un travail auquel se sont attelés les pays de l'Union depuis le Conseil Européen d'Helsinki. Les principes d'une coopération efficace et mutuellement bénéfique entre l'Union et l'OTAN ainsi qu'avec les alliés européens qui ne sont pas membres de l'UE devront être définitivement adoptés au Conseil européen de Feira. Ensuite, l'OTAN et l'UE entameront un large dialogue sur les dossiers déterminants pour leurs relations futures.

Il s'agit bien entendu, dans le respect de l'autonomie de décision des deux organisations, de s'assurer que chacune développe des modèles compatibles en ce qui concerne les domaines où elles devront coopérer.

Pour ce fait, l'UE et l'OTAN disposent de l'acquis important des arrangements négociés entre l'UEO et l'OTAN en ce qui concerne :

- les arrangements de consultation
- l'utilisation des moyens et capacités de l'OTAN
- le développement des capacités militaires
- les arrangements de sécurité

Cet acquis doit être adapté et développé, en tenant compte de la nature différente de l'Union européenne, qui n'est ni une organisation purement politico-militaire ni purement intergouvernementale.

Pour réussir, il faudra éviter les mauvais débats et les procès d'intention :

- Celui de la primauté d'une organisation sur l'autre ou de la préséance en matière de gestion militaire des crises. L'UE a clairement laissé entendre qu'elle n'agira que là où l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée. Cela ne signifie pas qu'elle accorde à l'OTAN un quelconque droit de premier refus. Cela signifie que les arrangements de consultations entre les deux organisations permettront de dégager à temps et au cas par cas, dans un esprit "de bonne intelligence", l'option préférable pour une intervention militaire ou toute autre initiative en vue de résoudre une crise.
- Les Etats membres de l'UE se sont engagés à améliorer leurs capacités militaires. On peut avoir des raisons d'être sceptique au vu des performances passées, mais il ne faut pas condamner d'avance l'entreprise et sous-estimer le pouvoir de mobilisation du processus d'intégration européenne.
- Il faut accepter qu'une meilleure capacité européenne à agir suppose une capacité de décision adaptée et éviter de tomber dans le travers qui consiste à condamner la création des institutions correspondantes, sous prétexte que celles-ci menaceraient la cohésion transatlantique. Une capacité européenne accrue renforcera l'Alliance, mais elle impliquera aussi un partenariat plus équilibré dans la définition des doctrines militaires et des choix stratégiques. On ne peut avoir l'une sans l'autre.

Ce dialogue doit être abordé dans un *esprit positif* où l'on s'efforce moins de mettre en évidence les obstacles ou les périls, que de faire ressortir les synergies et les convergences.

Il faut éviter les ultimatums ou les sombres prédictions sur l'avenir des relations transatlantiques et aborder la question des relations entre l'UE et l'OTAN de *manière pragmatique*, sur base des *besoins réels* de coopération entre les deux organisations, qui ont émergé au cours des dernières années comme les leaders incontestés de la sécurité en Europe.

Il faut éviter de se faire peur de *manière irrationnelle*. L'OTAN n'est pas cette machine redoutable envisagée par certains Européens, qui risque d'imposer sa loi à l'Union si on ouvre trop largement les domaines de dialogue, dépassant une définition étriquée du domaine politico-militaire. L'UE n'est pas l'UEO (qui a gardé le stigmate de "junior partner" de l'OTAN"). Elle est un ensemble puissant qui, certes, bouge lentement, mais a démontré sa capacité à mener à bien les grands chantiers de la construction européenne, comme le marché unique ou l'Union Economique et Monétaire. Inversément, toute initiative en vue de progresser sur la voie d'une affirmation plus déterminée et plus efficace de l'identité européenne ne doit pas être vue automatiquement comme un défi ou une menace à la solidarité transatlantique.

Les institutions ne peuvent constituer une fin en soi. Elles doivent rester des instruments au service d'une vision politique et stratégique adaptée à la réalité du monde dans lequel elles fonctionnent. Le but commun de l'OTAN et de l'UE doit être de continuer à jouer un rôle efficace en vue de promouvoir la sécurité et la stabilité dans leurs zones respectives d'action. Elles doivent se donner à cet effet les moyens adaptés à la nouvelle donne des relations internationales.

L'OTAN et l'UE disposent d'une occasion unique de s'épauler mutuellement dans leurs processus respectifs d'adaptation. L'IESD dans l'OTAN et la PESD dans l'Union ne sont pas seulement deux processus complémentaires. Ils peuvent difficilement exister l'un sans l'autre.

L'OTAN verra ses moyens d'action renforcés par l'existence de capacités militaires européennes mieux adaptées à ses nouvelles missions, soutenues par une volonté politique plus forte. La PESD constituera un incitatif puissant à la poursuite nécessaire de l'adaptation de ses structures et de sa planification de défense.

L'UE disposera pour les opérations entreprises sous sa direction, d'un accès aisé aux moyens et aux capacités de l'Alliance, auxquels la majorité de ses Etats membres apportent de toute manière une contribution indispensable. En faisant appel de manière appropriée au système de planification de défense de l'OTAN, elle se voit offrir la chance d'infléchir celui-ci dans un sens conforme à ses intérêts et ses besoins.

A travers un dialogue continu sur ces bases, l'UE et l'OTAN seront à même de développer de manière harmonieuse et complémentaire des concepts de gestion des crises compatibles et adaptés aux situations réelles auxquelles elles sont appelées à faire face.