

Quarterly published by the EU Institute for Security Studies
43 avenue du Président Wilson - 75775 Paris cedex 16 - France
phone: + 33 (0) 1 56 89 19 30 • fax: + 33 (0) 1 56 89 19 31

e-mail: institute@iss-eu.org

<http://www.iss-eu.org>

Institute

European Union

for Security

Studies

institut d'études

de Sécurité

Union européenne

editorial

Un débat pour 2006

Nicole Gnesotto

Directeur

Quand on aime, on ne compte pas, dit la sagesse populaire. A contrario donc, les batailles sévères entre Etats membres sur l'avenir du budget européen en disent long sur la double crise de confiance et de solidarité que traverse l'Union depuis plus de six mois. Au point que l'on peut se demander si ce sont bien les « non » français et néerlandais au référendum sur la Constitution qui ont déclenché la crise, ou s'ils n'ont été finalement que les déclencheurs ou les révélateurs d'une rupture plus profonde depuis longtemps présente dans la dynamique européenne.

Au moins trois événements se sont télescopés en effet, sur la dernière décennie, pour bouleverser profondément les assises historiques de l'intégration européenne : l'implacable avancée de la mondialisation économique d'une part, le terrorisme puis la guerre américaine en Irak d'autre part, l'élargissement enfin et l'augmentation toujours croissante du nombre de démocraties candidates à l'entrée dans l'Union. Dans ces trois domaines structurants que sont l'environnement économique mondial, le contexte stratégique international et le système européen lui-même, les révolutions ont en effet été majeures, extrêmement rapides et surtout quasi simultanées. Les fondements traditionnels de la construction européenne telle qu'elle s'était établie en 1957 – une perspective soutenue de prospérité économique, une menace communiste fondatrice du leadership américain au sein de l'OTAN, une division politique et physique du continent et des citoyens européens – ont donc volé en éclats en moins de quinze ans. Mais silencieusement ou presque : il y eut certes des soubresauts ponctuels (non-respect du Pacte de sta-

bilité par la France et l'Allemagne, crise transatlantique sur l'Irak, divergences majeures sur la Turquie) mais l'ensemble avait l'air plus ou moins de tenir et la construction comme l'élargissement de l'Union semblaient n'avoir d'autre alternative que de progresser.

Ce n'est plus le cas. C'est la notion même de progrès dans l'intégration des solidarités européennes qui se trouve désormais en question. Les règlements de compte par budgets interposés témoignent tout autant du primat renouvelé des égoïsmes nationaux qu'ils ne traduisent de visions différentes pour l'avenir de l'Union. Sur la pertinence de l'échelon européen à l'heure de la mondialisation économique, sur les limites politiques, transatlantiques, géographiques de l'Union au XXI^{ème} siècle, les points de divergence entre les Etats membres semblent l'emporter aujourd'hui sur les points de consensus.

Il reviendra à la présidence autrichienne de proposer, en juin 2006, des pistes possibles pour relancer la dynamique institutionnelle de l'Union, notamment concernant l'avenir du Traité constitutionnel. Mais le débat ne concerne pas seulement le fonctionnement des 25. C'est l'ensemble des assises politiques de l'Union qui doivent être refondées et ce, sur quatre questions majeures :

- Le principe de solidarité intra-européenne doit-il céder la place au libre jeu des concurrences nationales sur le marché mondial ou l'Union doit-elle assumer un rôle moteur dans la correction des déséquilibres de richesse au sein et entre ses membres ?



Institute Activities

The Institute and the Union

■ The Institute participates fully in the activities of the **European Security and Defence College (ESDC)** established in July 2005 by a Council Joint Action and currently holds the Chairmanship of the Executive Academic Board. One of the principal objectives of the ESDC is to enhance further the European security culture within ESDP.

■ The Institute will cooperate with the **European Defence Agency** on the development of an initial ESDP Long Term Vision (LTV). It will in particular produce a Global Context study on future demographic, environmental, social and legal trends relevant to the ESDP framework in the next 20 years.

■ The Institute has been asked by the **Council of the EU** to prepare a report on 'Gender mainstreaming in ESDP missions'. This will be a case study of EUFOR Althea and the EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina. The work will include fieldwork interviews of staff of the missions and with local NGOs, especially those representing Bosnian women.

■ On 21 October, the Director presented the Institute's work programme for 2006 to the members of the Political and Security Committee.

■ On 9 November, the Director Nicole Gnesotto met with Karl von Wogau, chairman of the Subcommittee on Security and Defence and member of the European Parliament.

■ On 5 December, Nicole Gnesotto and the research fellows met at the Institute with Pedro Serrano de Haro, Director for civilian crisis management (DG for External and Political-Military Affairs) to discuss civilian crisis management.

The Institute and the Union

continued

■ On 12 December, Claude-France Arnould, Director for defence issues, Directorate-General for External and Political- Military Affairs, came to the Institute to discuss the future of ESDP.

■ On 15 December, Nicole Gnesotto and the research fellows met with Eija Linnell, Director for Policy Planning and Research, Ministry for Foreign Affairs of Finland to discuss the Institute's cooperation with the forthcoming Finnish presidency.

Seminars

■ On 28 October, the Institute organised in Paris a seminar on '**The Kurdish issue and the EU**' (Walter Posch). The expertise of the European academics who attended helped to ponder to what extent the 'Kurdish issue' should concern the EU.

■ On 4 November, the Institute organised in Paris a seminar on '**The limits of enlargement**' (Judy Batt). Academic experts, EU and member states' officials discussed the problem of EU's 'enlargement fatigue', the impact of this on Turkey's accession prospects, and the credibility of the EU's strategies for the Western Balkans and the Eastern Neighbours.

■ On 14 November, the Institute organised in Paris a seminar on '**OSCE: quo vadis?**' which assessed the achievements of the OSCE and the possible complementarity between the EU and the OSCE (Dov Lynch).

Task Force

■ The Institute's Task Force on the Balkans (Judy Batt) invited officials and experts from EU member states, the United States and the Western Balkans to a seminar in Paris on 19 December entitled '**Towards Kosovo Final Status - the Regional Dimension**'.

Missions on the ground

■ On 17 November, **Judy Batt** went to Pogdorica where she interviewed the President of Montenegro, the Minister for European Integration, and leading representatives of the political parties. She also gave a lecture on 'ESDP and the Western Balkans' to a training course organised by the European Movement in Montenegro.

■ **Dov Lynch** travelled several times to Georgia to discuss preparation on the Georgian Action Plan for the European Neighbourhood Policy. On November 22-23, he was invited by the Georgian President to a conference reviewing the Rose Revolution, two years after the events.

Public relations

■ For the second consecutive year, Catherine Glière represented the Institute at the Frankfurt Bookfair (19-23 October) on the stand of the EU Publications Office.

■ On 21 November, Judy Batt went to Belgrade for the launch of the Serbian version of *Chaillot Paper* no. 81 'The question of Serbia', organised by the Belgrade Fund for Political Excellence. The translation was done by BFPE staff, with financial support from the Swedish Ministry of Foreign Affairs.

Institute publications

Chaillot Papers

- **No. 81: *Pitanje Srbije***, by Judy Batt, a translation in Serbian of Chaillot Paper no. 81, The question of Serbia, published in August 2005.
- **No. 84: *International terrorism: the changing threat and the EU's response***, by Paul Wilkinson (October).
- **No. 85: *Changing Belarus***, edited by Dov Lynch (November).

Occasional Papers

- **No. 60: *The EU and Moldova - Settling conflicts in the neighbourhood***, by Nicu Popescu (October).
- **No. 61: *The EU mission in Aceh: implementing peace***, by Pierre-Antoine Braud and Giovanni Grevi (December).

Forthcoming

- ***Transatlantic book: EU-US Partnership: Friends again?***, edited by Marcin Zaborowski.
- ***Chaillot Paper: The OSCE in crisis***, by Pal Dunay.
- ***Chaillot Paper: Why Georgia matters***, by Dov Lynch.
- ***Chaillot Paper: EU approach to civil crisis management***, edited by Agnieszka Novak.
- ***Chaillot Paper: EU security and defence - Core Documents 2005***.
- ***Chaillot Paper: Iran challenges***, by Walter Posch.

External publications

Nicole Gnesotto

- 'Europe and America's different visions of how to help the Third World', in *Europe's World*, Autumn 2005.

Dov Lynch

- 'New Thinking about Frozen Conflicts,' *Helsinki Monitor* (Volume 16, no.3, 2005).
- *Communicating Europe to the World: A Platform for EU Public Diplomacy* (European Policy Centre: Brussels, 2005).

Walter Posch

- 'Islam und Islamismus in der Türkei' in Walter Feichtinger and Sibylle Wentker (eds.), *Islam, Islamismus und islamischer Extremismus (Eine Einführung)*, Wien 2005 (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, 15/2005), p. 167-188.
- 'Ein revolutionärer Imam' in Walter Feichtinger and Sibylle Wentker (eds.), *Islam, Islamismus und islamischer Extremismus (Eine Einführung)*, Wien 2005 (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, 15/2005), p. 91-113.
- 'Al-Qaeda. Eine Annäherung', in Walter Feichtinger and Sibylle Wentker (eds.), *Islam, Islamismus und islamischer Extremismus (Eine Einführung)*, Wien 2005 (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, 15/2005), p. 145-166.

External publications

continued

- 'The EU and Iran: Creating and Losing Confidence' in *GCC-EU Research Bulletin*, Issue No 3, October 2005, p. 13-17.

Burkard Schmitt

- 'La politique de sécurité allemande', in: *Géopolitique*, n°91, Septembre-Novembre 2005, pp. 39-45.

Institute staff

■ **Xavier Laroche**, Head of Administration, left the Institute on 30 September to retire. He is replaced by **Denis Peyrat** (French), former financial director at ONERA (Office national d'Etudes et de Recherches aérospatiales).

■ **Patrick Le Guennec**, Deputy Head of Administration, left the Institute on 9 December to retire.

Research awards

Associate Research Fellow

— Bastien Nivet and Stéphane Delory will stay three months (December to February) at the Institute, working with Burkard Schmitt on the ESDP Long Term Vision.

Briefings

- On 5 October, Nicole Gnesotto and the research fellows received Barbara Stephenson (Director of Planning, Office of Reconstruction and Stabilization, US State Department).
- On 7 November, Nicole Gnesotto and the research fellows briefed a group of students of the Institute for the International Education of Students (Freiburg University).
- On 6 December, Walter Posch briefed the delegation of the Czech National Defence University on Iran.
- On 16 December, Judy Batt, Dov Lynch and Marcin Zaborowski briefed the delegation of the Kiev Institute for political education.

On-line/http

All of the Institute's publications and reports on seminars can be accessed on the Institute's web-site:

www.iss-eu.org

Endgame in the Balkans – from fragmentation to integration

2006 looks set to bring another round of state fragmentation in the Balkans. Negotiations on Kosovo's 'future status' are widely predicted to result in a transition to independence under international supervision. Meanwhile, Montenegro's government is preparing a referendum on independence in late spring. 'Balkanisation' of the region continues. Many ask why the EU should tolerate further fragmentation that seems at odds with recent encouraging signs that the region is now ready to move forward to EU integration. Some – and not only the Serbian government – argue that giving Kosovo independence from Serbia would set a precedent for re-opening border questions elsewhere, for example, in Bosnia or the former Yugoslav Republic of Macedonia. Although the latter two states remain fragile, both have made important strides towards internal consolidation of their constitutional arrangements, and should withstand a revival of secessionist tendencies. Another worry is that Kosovo and Montenegro could turn out to be 'failing states' that will threaten the stability of the region.

■ EU integration presupposes functional states. The State Union of Serbia and Montenegro has not helped to accelerate these republics' progress towards the EU. In fact, the EU has had to devise an unprecedented 'twin-track' approach for negotiating the Stabilisation and Association Agreement (SAA), to cope with the huge disparities in size and economic structure of the two republics, and the lack of political will of either to compromise for the sake of the Union. Pro-independence Montenegrins argue that they could go faster towards the EU on

their own. Serbian sympathisers agree, and are convinced that Serbia itself could also go faster, given its greater state capacities and pool of experts – provided, of course, that Serbia does not squander these assets by failing to deliver the indicted war criminals such as Ratko Mladic, which could lead to a suspension of the SAA process.

■ Montenegro is indeed tiny, but, with a population of 650,000, it is larger than Malta, and has been governing itself quite separately from Serbia for many years. Nevertheless, it is hardly a functional state. The current ruling elite has a bad reputation for corruption and links with organised crime – unhappy by-products of Western economic sanctions in the 1990s that have only slowly been tackled by the government. Future stability depends on a clear result in the referendum that will be accepted by all sides. But society is deeply divided and the likely outcome will be a rather narrow vote for independence. International legal experts have recommended suitable rules for the conduct of the referendum, but these will require some modification of the current law. As the government has only a slender majority of seats, dialogue and compromise with the opposition will be essential. In late December, the EU stepped in to promote negotiations, and stop the strident brinkmanship that has polarised the situation. A messy outcome will disrupt the SAA negotiations. At worst, Belgrade could challenge the result, deepening tensions between the two republics and within Montenegro itself.

■ Unfortunately, Montenegro's referendum seems likely to coincide with the Kosovo negotiations, thus entangling two very different issues. Belgrade does not contest Montene-

gro's right, as a former Yugoslav republic, to determine its future by referendum, but it insists that independence for Kosovo is unacceptable on any terms, because it would mean partition of Serbia. The Albanian population (some 90 per cent of the total) are dead set on independence, but have hardly demonstrated their readiness for it, especially with regard to the security of the dwindling Serbian and other minorities. Can Kosovo be made to work as a state? What is clear is that as long as it remains even nominally attached to Serbia, matters will not improve – indeed, the international community has recognised the *status quo* is unsustainable, threatening the stability of the whole region.

■ So, can Serbia be persuaded to change its mind? The huge burden of maintaining Kosovo's security and weak economy is currently borne by the international community, but the *status quo* is costly for Serbia too. It has perhaps two million additional citizens among the Kosovo Albanians that it plainly does not want, and who feel no attachment or loyalty to Serbia. Serbia is still responsible for Kosovo's external debts, without receiving any revenues from it. Insisting on its legal sovereignty over Kosovo leaves Serbia formally accountable for matters over which it does not have the practical capacity to deliver. It is trapped by its entanglements with Montenegro and Kosovo in a fuzzy, dysfunctional quasi-statehood with dim prospects of advancing towards the EU. The 'final status' of Serbia – by far the largest country in the region – is now the key question. ■

EU-Afrique : les enjeux d'un « partenariat stratégique »

À l'ennée des perceptions des années 1990, une amélioration s'esquisse sur le continent africain. L'« *afro-pessimisme* » résultant de multiples conflits et de difficultés économiques récurrentes semble s'estomper au profit d'une prise en compte de l'hétérogénéité des situations africaines. Dans le sillage de ces évolutions, le Conseil de l'Union européenne des 15 et 16 décembre 2005 a adopté une nouvelle stratégie pour l'Afrique.

■ En promouvant le principe d'un « *partenariat stratégique* » fondé sur l'« *African ownership* », cette stratégie fait de l'Union africaine le partenaire privilégié de l'approche européenne. Le renforcement de ses capacités politiques et militaires de gestion des conflits devient une priorité. Dans ce cadre, la formation d'une *African Standby Force* pour gérer des situations de conflit pourrait s'accompagner du premier déploiement des *battlegroups* européens et donner une dimension supplémentaire à la PESC. Tant sur le plan sécuritaire qu'économique, ce souci d'agir dans le cadre de partenariats et de développer un dialogue constant avec les acteurs africains affiche une volonté de délaissier les solutions importées, voire imposées. Ce partenariat devient le principe fondamental pour répondre aux enjeux, mais aussi aux nouvelles opportunités se présentant en Afrique.

■ En effet, si les situations au Darfour ou en Côte d'Ivoire restent préoccupantes, d'anciennes zones de conflits connaissent actuellement des améliorations substantielles : Sierra Leone, Burundi, Sud-Soudan, Angola, voire République démocratique du Congo. Elles rendent possible une attention renouvelée aux enjeux économiques. Si l'Afrique continue de ne représenter que 2% du commerce mondial, sa croissance économique en 2005 a pu atteindre 5,4%. Ce regain de croissance découle principalement d'un intérêt

accru pour certaines matières premières africaines, notamment le pétrole et les minéraux. De nouveaux acteurs internationaux sur la scène africaine amorcent une politique d'investissements significatifs. La Chine accroît régulièrement ses importations pétrolières depuis l'Afrique, tout en diversifiant ses activités économiques sur ce continent. Plus récemment, l'Inde, voire la Malaisie, se sont également tournées vers l'Afrique pour internationaliser leurs compagnies et sécuriser un accès aux matières premières nécessaires au maintien de leur croissance interne.

■ Toutefois, ce regain de croissance soulève un double questionnement. D'une part, cette nouvelle manne concerne qu'une partie des pays africains ; elle pourrait ainsi conduire à des inégalités régionales déstabilisatrices. De l'autre, au sein des pays bénéficiant de ces ressources supplémentaires, l'utilisation de revenus accrus rappelle des problématiques anciennes. Une répartition inégalitaire des richesses continue de prévaloir. Les politiques publiques bénéficiant à l'ensemble des populations restent limitées, notamment en terme d'éducation et de santé publique, alors que paludisme et sida demeurent des enjeux cruciaux. En l'absence de diversification des économies africaines, celles-ci resteraient tributaires

de l'exportation de matières premières.

■ Ce double enjeu reste l'un des facteurs essentiels des flux migratoires entre pays africains et vers l'Europe. Des décennies de « mauvaise gouvernance » ont en effet généré un scepticisme profond des Africains envers leurs dirigeants et leurs politiques. Le maintien de flux migratoires importants devient ainsi un symptôme des

enjeux de gouvernance politique et économique sur le continent africain.

■ L'Union européenne conserve un rôle majeur en Afrique. La diversité et l'importance de ces moyens d'action peut ainsi lui permettre d'accompagner des changements significatifs tant dans les situations de conflits, de reconstruction ou de renforcement de la croissance économique.

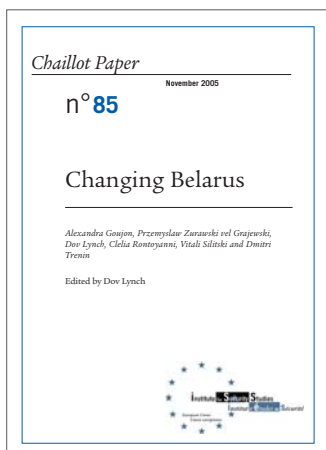


Source: Conseil de l'Union européenne

Interdépendance et complémentarité potentielles entre les différents instruments européens deviennent un enjeu essentiel pour le succès du « partenariat EU-Afrique ». La mise en pratique de ces deux dimensions, soulignées dans la stratégie adoptée, permettrait de dépasser une juxtaposition d'interventions morcelées. Dans cette perspective, un accroissement des budgets pour la PESC et la PESD ne pourrait que renforcer les actions de stabilisation, condition préalable à une croissance durable en Afrique. ■

Chaillot Papers

- n°85 **Changing Belarus**
edited by Dov Lynch, November 2005



- n°84 **International terrorism: the changing threat and the EU's response**
Paul Wilkinson, October 2005
- n°83 **Disasters, Diseases, Disruptions: a new D-drive for the EU**
edited by Antonio Missiroli, September 2005
- n°82 **EU-US burdensharing: who does what?**
Gustav Lindstrom, September 2005
- n°81 **The question of Serbia**
Judy Batt, August 2005
- n°80 **Promoting security sector governance in the EU's neighbourhood**
Heimer Hänggi and Fred Tanner, July 2005

Chaillot Papers

continued

- n°79 **Looking into Iraq**
edited by Walter Posch, July 2005
- n°78 **The European Union and the United Nations – Partners in effective multilateralism**
foreword by Jean-Marie Guéhenno; edited by Martin Ortega, June 2005
- n°77 **Effective non-proliferation – The European Union and the 2005 NPT Review Conference**
edited by Burkard Schmitt, April 2005
- n°76 **Information security – A new challenge for the EU**
edited by Burkard Schmitt, March 2005
- n°75 **EU security and defence – Core documents 2004. Sécurité et défense de l'UE – Textes fondamentaux 2004**
Volume V, February / février 2005
- n°74 **What Russia sees**
edited by Dov Lynch, January 2005

Reports

Defence procurement in the European Union – The current debate
Report of an EUISS Task Force
Chairman and Rapporteur: Burkard Schmitt, May 2005

Occasional Papers

- n°61 **The EU mission in Aceh: implementing peace,**
Pierre-Antoine Braud and Giovanni Grevi, December 2005
- n°60 **The EU in Moldova - Settling conflicts in the neighbourhood,**
Nicu Popescu, October 2005
- n°59 **L'évolution stratégique du Japon : un enjeu pour l'Union**
Régine Serra, juin 2005
- n°58 **L'Union et l'Afrique subsaharienne : quel partenariat ?**
Roland Sourd, mai 2005
- n°57 **The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy**
Wolfgang Wagner, April 2005



editorial ... continued from front page

- L'objectif de l'intégration européenne est-il de construire un pôle de puissance politique partagée à 27 (30 ?) ou faut-il arrêter l'intégration politique là où commencent les souverainetés de chacune des nations ?
- La relation avec les Etats-Unis laisse-t-elle une marge pour l'affirmation politique spécifique de l'Union ou est-ce la cohésion des démocraties occidentales contre la barbarie du monde qui devient l'objectif prioritaire ?
- Les frontières de l'Union sont-elles celles d'un projet politique propre aux Européens ou doivent-elles se mouler sur l'horizon, par nature extensible, de la démocratisation des autres pays ?

Le simple énoncé de ces questions suffit à mesurer l'ampleur de la tâche. Mais il sera difficile de sortir du désamour européen, au niveau des gouvernements comme au sein des opinions publiques, sans que soit recréé un minimum de contrat de base entre les Etats membres. Encore faut-il que ceux-ci s'accordent à en discuter sérieusement les enjeux. Reconnaître que le monde a changé n'est certainement pas un crime de lèse-majesté. Renoncer à ce que le projet européen lui-même puisse aider à façonner ce nouveau monde risque à l'inverse d'en être un. ■