



INTERVENTION DE JAVIER SOLANA

HAUT REPRÉSENTANT
POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITE COMMUNE

Conférence annuelle de l'IES-UE

Paris, 1er juillet 2002

SPEECH BY JAVIER SOLANA

HIGH REPRESENTATIVE
FOR THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY

Annual Conference of the EUISS

Paris, 1 July 2002

Mesdames,
Messieurs,

C'est pour moi un grand plaisir de me retrouver à l'Institut de Paris, qui est devenu une agence de l'Union européenne. L'Institut est à la fois un symbole et un instrument de notre ambition de jouer un rôle plus important dans les affaires internationales. Le monde de la diplomatie internationale évolue aujourd'hui à un rythme trépidant. La technologie moderne fait que la diplomatie qui accompagne les crises et événements internationaux se déroule en "temps réel". Mais cela signifie parfois que nous n'avons "pas de temps". Pas de temps pour la réflexion. Pas de temps pour une analyse calme et réfléchie. Pas de temps pour un examen stratégique. C'est pourquoi je me réjouis vivement que, grâce à l'inauguration de l'Institut, nous disposions maintenant d'une agence qui permettra précisément de mener cette réflexion, cette analyse et cet examen. Je suis certain que, sous la direction de Nicole Gnesotto, l'Institut contribuera à la naissance d'une vision stratégique du monde commune : l'Europe.

I. L'Europe est en marche

L'Europe est en marche. Le marché unique et la monnaie commune ont jeté les bases d'une économie européenne dynamique et performante. Le Conseil européen de Séville a constitué une étape importante dans l'établissement d'un espace intérieur de sécurité et de justice. L'Union européenne et ses États membres se sont donnés les moyens d'affronter les défis d'un monde globalisé et d'un élargissement historique.

Les Européens ont également pris graduellement conscience que cette architecture ne serait pas complète sans les moyens de préserver les acquis de l'intégration européenne et de rehausser le profil de son modèle dans le monde, en devenant un acteur politique crédible sur la scène internationale. Ceci explique les progrès remarquables accomplis en quelques années dans la mise en place d'une politique étrangère et de défense commune efficace, à même de défendre les intérêts et les valeurs de l'Europe.

Dans tous ces domaines, certes, il reste des progrès importants à accomplir. Il ne faut pas nier les problèmes et les lacunes. Je me refuse pour ma part à y voir des motifs de défaitisme. Je les considère au contraire comme des défis à relever et des occasions à saisir. Cette capacité à relever les défis, en combinant volonté politique et objectifs concrets, est inscrite dans la nature de la construction européenne. Elle a été validée par l'histoire. C'est le succès même du projet européen qui tend à élever les attentes ou à attiser l'impatience, incitant les pessimistes à exagérer parfois les obstacles à la réalisation de nouvelles avancées.

Au moment de faire des bilans, il faut toujours considérer d'où l'on vient. Combien de sceptiques ont parié sur l'échec de l'entreprise de la monnaie commune ?

Il en va de même pour la PESC et pour la PESD. Qui aurait osé prédire les remarquables progrès accomplis depuis Amsterdam ?

La mise en place d'une politique étrangère et d'une politique de défense commune est une affaire de longue haleine. Mais elle fait aussi partie d'un projet spécifique, à savoir l'ambition de promouvoir un modèle d'intégration et de coopération. Ce n'est pas un signe de faiblesse, c'est un atout considérable dans le monde de l'interdépendance qui est né de la fin de la Guerre froide.

L'atout majeur de l'Union est de pouvoir approcher les défis de la stabilité et de la sécurité de manière globale et de traiter les problèmes sur la durée, pas seulement à travers l'usage de la force. Nous ne cherchons pas à créer une nouvelle alliance militaire. Il est utile de garder à l'esprit le fait que la PESD est un instrument parmi d'autres de la politique étrangère commune, à côté des outils

diplomatiques, économiques, commerciaux et humanitaires, qui sont eux aussi l'objet de réexamens périodiques et d'améliorations permanentes. Cet atout place l'UE en position idéale de mettre en œuvre des stratégies efficaces de prévention des conflits.

Si je me penche sur les progrès accomplis dans le domaine de notre politique étrangère et de sécurité pour en dresser le bilan, je dirais qu'il est incontestable que d'énormes progrès ont été réalisés en très peu de temps.

Notre politique étrangère commune a pris un bon départ. Elle a montré qu'elle a quelque chose à apporter. Elle a offert la perspective d'une Union disposant sur la scène internationale d'une voix politique à la mesure de son poids économique. C'est une politique pour laquelle il existe, pourrait-on dire, une forte demande, une politique à propos de laquelle il existe dans la population et parmi les décideurs un large consensus pour réclamer "plus d'Europe". Un débat institutionnel a maintenant été engagé pour rechercher le meilleur moyen de répondre à cette exigence. Ce débat ne peut faire abstraction du contexte stratégique en pleine évolution dans lequel la politique étrangère et de sécurité doit être menée. A cet égard, je vois deux facteurs qui contribueront à façonner son développement:

- premièrement, les défis que comporte l'élargissement et les possibilités qu'il offre,
- et deuxièmement, le nouveau contexte stratégique issu du 11 septembre.

L'élargissement est synonyme de défis pour notre politique étrangère, mais aussi de chances à saisir. On parle souvent des premiers, moins souvent des dernières. J'ai parfois l'impression qu'en s'appesantissant sur les détails des difficultés, nous risquons de perdre de vue l'ampleur de l'enjeu. Nous sommes au seuil d'un élargissement de l'Union qui ouvre la voie à la réunification de l'Europe. Pour la première fois dans notre histoire, nous entrevoyons la perspective d'une unification et d'une stabilisation de notre continent réalisées non par des conquêtes ou sur la base d'un équilibre des puissances, mais grâce à l'adhésion librement consentie à un ensemble de valeurs qui fondent notre civilisation. De Lisbonne à Moscou, le spectre de la guerre, qui a hanté des générations d'Européens, a disparu.

II. LE DÉFI DE L'ÉLARGISSEMENT

L'élargissement accroîtra l'hétérogénéité des cultures de sécurité et des priorités politiques au sein de l'Union. En plus, l'augmentation du nombre des États membres complique, presque mathématiquement, le mode de fonctionnement de toutes les politiques communes de l'Union, qu'il s'agisse de la PESC, de la PESD ou de n'importe quel autre secteur d'activité. C'est précisément pour surmonter ces complications que le Conseil européen en a appelé à une Convention.

Mais l'élargissement ne sera pas qu'un exercice d'introspection. La donne géopolitique change : avec des frontières un jour communes avec le monde russe, le monde arabo-musulman, voire avec l'Asie centrale, il sera difficile aux Européens de se désintéresser de nombre de questions de sécurité qui touchent très directement à la stabilité des régions voisines de l'Europe élargie. L'élargissement fait en effet entrer définitivement l'Union dans la sphère obligée d'une responsabilité stratégique, à la mesure de sa nouvelle puissance économique et des intérêts de sécurité de plus en plus larges des États membres.

L'élargissement multiplie ensuite les capacités d'influence de l'Union en matière internationale. Il offre un accroissement de l'expertise régionale, un accroissement des moyens d'action financiers, un accroissement aussi des moyens militaires pour la gestion éventuelle des crises. Surtout, une Union élargie sera de facto investie de la formidable légitimité issue, aux yeux du monde extérieur, de l'aval des 500 millions de citoyens démocratiques qui formeront l'Union de demain.

Il faut bien évidemment adapter les instruments que nous possédons au défi de la diversité que pose l'élargissement. Renforcer la cohérence des actions extérieures, définir les intérêts communs et l'ambition légitime de l'Union, réfléchir à ce que devrait être une subsidiarité efficace en matière de PESC, conjuguer les différentiels militaires au service de l'intérêt général de l'Union. La tâche est immense, cruciale, difficile. Mais c'est, pour l'Union et l'ensemble du continent, une chance formidable que d'avoir à trouver les meilleures solutions pour agir ensemble dans un monde lui aussi en totale évolution.

III. The new strategic context and the fight against terrorism

Just as enlargement draws a line under conflicts that threatened our civilisation in the last century, so, since September 11, have we had to adjust to the prospect of new and uncertain dangers to our civilisation in the present century.

The abrupt emergence of a new form of international terrorism has without doubt thrown the traditional rules and problems of the post-cold war international order into confusion. We can of course argue about the size of the threat and about whether and how soon it will recur, and we can ponder how best to deal with it. But there can be no doubt about the reality of this new form of threat to western democracies.

What are its characteristics? Essentially, they are threefold: it is unpredictable, not tied to any particular territory, and it operates at sub-state level. In other words, basing a system of international security on predicting and anticipating the policies of the adversary, on discussion and negotiation and on military dissuasion – a triple approach, which worked perfectly during the cold war – is henceforth impossible. We need to invent and construct a new system of security more suited to this new challenge. The United States certainly have a major responsibility for rebuilding such an international system. But they cannot do it without dialogue and cooperation with all the other players, including Russia and their European partners.

Since 11 September, a major debate has emerged between Americans and Europeans on how best to combine prevention, protection, and indeed repression strategies to deal with the new terrorists on the international scene. Europeans have placed particular emphasis on prevention. They have experienced the destructive effects of terrorism, both national and international, for decades. They have always been aware of their structural vulnerability to all kinds of threats. Above all, since the beginning of the European project, they have developed a specific culture of security, based on conflict-prevention, political management of crises and taking account of the economic and social root causes of violent action of all kinds. Following the 11 September attacks, this practice of "holistic security" immediately gave rise to a series of measures and adjustments to Union policies.

We are working together with the United States to bring perpetrators to justice, to deny them safe havens and to cut off their sources of financing. We have acted to freeze the assets of suspected terrorist organisations and to outlaw those organisations. We have agreed on a Europe-wide arrest warrant, reinforced co-operation between our intelligence and law-enforcement agencies and begun preparations for an EU-US extradition and judicial cooperation agreement. At their meeting in Seville last week, European leaders reaffirmed that the fight against terrorism will continue to be a priority objective and a key plank of our external relations policy. With this in mind the EU is:

strengthening its instruments for long-term conflict prevention,

focussing political dialogue with third countries on the fight against terrorism as well as on non-proliferation and arms control,

providing assistance to third countries in order to reinforce their capacity to respond effectively to the international threat of terrorism,

including anti-terrorism clauses in EU agreements with third countries,

re-evaluating relations with third countries in the light of their attitude towards terrorism and taking appropriate measures accordingly and

implementing specific measures in the fight against terrorism in accordance with United Nations Security Council Resolution 1373.

Europeans supported the use of force in the fight against terrorism, and still do. But in doing so they made two points, which bear repeating. The first is that military response alone will not solve the problem of terrorism. Europeans have learnt this lesson. The second is that even the strongest country in the world needs partners and allies.

IV. Consequences for ESDP

On the specifically military level, 11 September also raised the question of whether the tasks of the ESDP should be adapted to manage this new threat. On this point, Heads of State and Government agreed in Seville that the development of ESDP must take fuller account of the capabilities that may be required to combat terrorism.

The debate will no doubt continue. But there are two points I would like to make:

– Firstly, one of the paradoxical effects of terrorism is that it makes it even more urgent and necessary for the Union to have truly effective crisis management capabilities. "Failed states" and a number of complex regional crises are the natural breeding ground for international criminal and sometimes terrorist activities. The EU has to be ready to assume increased responsibilities in this respect, also in the face of a foreseeable eventual US "disengagement" from traditional peacekeeping activities. In other words, terrorism does not make the Petersberg tasks obsolete, as some commentators have a bit hastily concluded. On the contrary, it makes them even more relevant and urgent. Europeans already contribute almost 80% of troops in military operations in the former Yugoslavia. The burden of these operations will fall ever more heavily on them, and on them alone in the future. So when the Seville European Council declared the Union's "willingness" to take over Operation Fox in the Former Republic of Macedonia in the autumn, it was simply acknowledging that fact.

– Second point: despite their ever-increasing responsibility for crisis stabilisation, Europeans cannot ignore the other facets of international insecurity. I am talking about the sometimes bitter and polemical debate, which has emerged on the technological and military gap between the two sides of the Atlantic. On both sides, a serious debate needs to be conducted, on the basis of more realistic and balanced premises. On the one hand, the United States cannot indulge in military unilateralism while demanding that Europeans spend more on adapting their armed forces. Conversely, neither can Europeans criticise America's strategic choices, and on occasion lecture the United States on international governance, while denying themselves the means of influencing the United States, not least certain military means. Changes therefore need to be made on both sides. As far as the Union is concerned, implementation of its capability objectives, the Headline Goal, represents a vital step in determining the scale and level of military capabilities required shouldering a fair share of the burden.

V. The way ahead

What then can we hope for the CFSP and the ESDP in the future, in the context of enlargement and the new international strategic order? It is certainly not for me to pre-empt the Convention and the Member States by proposing instant solutions. However, ahead of institutional decisions, which will in any case have to be taken by 2004, I would like to make a few remarks of a more political nature.

Before deciding how to organise a CFSP and an ESDP with more than 20 partners, we first need to know what these partners want or would like to do together on the world stage. For many years there was a fashionable debate on the options facing the Union: should it aim to be a "civil power" or a "political player"? That has become a false dilemma. Recent crises, from the end of the Cold War up to the emergence of global terrorism, have shown to what extent the distinctions between internal security and external security, between police and military tasks, between crisis prevention and crisis management have become blurred and artificial. Combating organised crime and money laundering, preventing terrorism and managing "failed states" are all part of the same mission.

The 21st century will probably not be a civilised century in a globalised world restored to peace. Europeans must therefore begin by applying themselves collectively to a massive effort to assess the political effects, good and bad, of globalisation and to determine the form of governance best suited to these new challenges. There are many possible answers to these fundamental questions about what the Union can bring to globalisation, only one of which seems to me to be wrong: the illusion that the Union could comfortably turn its back on the disturbances to come and continue to prosper without getting involved.

Let me make a few more operational points, on matters, which the enlarged Union will find impossible to ignore. I will mention just four:

- 1) In the Union's external action, the interventionist tendencies of some will have to be reconciled with the more abstentionist tendencies of others
- 2) The absolutely non-negotiable political principle of absolute equality between all the Member States will also have to be reconciled with the concrete reality of the differences between their respective strategic cultures and military capabilities
- 3) There will have to be a degree of flexibility in the Union's security policy to enable the initiatives taken by some to remain compatible with the solidarity of all
- 4) The most effective level for managing specific crises will have to be determined: sovereign, individual action by States or collective action by the Union itself?

These are all areas ripe for discussion this afternoon. They are issues that will be at the heart of the work of the Convention and the Inter-Governmental Conference that will follow. The institutional make-up that will eventually emerge will of course depend on how the Member States answer these questions: amalgamation of the various pillars or a separate CFSP, majority or consensus, collectivity or flexibility, coordination or integration of policies, enhanced cooperations, etc. Whatever solutions prevail, we must never forget that institutions exist to support and strengthen political consensus freely arrived at by Member States. No institutional solution can be a substitute for policy.