

Winfried Veit und Jean-Pierre Maulny

Europäische Sicherheit und internationale Intervention

Das deutsch-französische Tandem in der erweiterten Union

Einleitung

Jean-Pierre Maulny

- I. Die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)**

Winfried Veit

- II. Die politischen und militärischen Voraussetzungen internationaler Interventionen**

Programm des 10. Cercle stratégique franco-allemand

Einleitung

Die Erweiterung der Europäischen Union von 15 auf 25 Mitgliedsstaaten zeitgleich mit den Debatten um die zukünftige Verfassung Europas stellt die Institutionen, Mechanismen und handelnden Personen auf eine harte Bewährungsprobe. Dies gilt um so mehr für den Bereich der europäischen Verteidigung, die zwar allmähliche Fortschritte macht, aber letztlich immer noch in den Kinderschuhen steckt. Eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist aber nicht nur ein Prüfstein für die politische Integration sondern auch die Voraussetzung für die Behauptung Europas in der Welt des beginnenden 21. Jahrhunderts.

Diese Welt ist gekennzeichnet vom Anspruch der Vereinigten Staaten auf eine Vorrangstellung und vom gleichzeitigen Aufstreben neuer Mächte, vor allem Chinas und Indiens. Sie ist aber auch gekennzeichnet von einer Vielzahl von Krisen und Konflikten in vielen Teilen der Welt, die der „Unilateralisierung“ des amerikanischen Weltmachtanspruches die „Multilateralisierung der Gewalt“ entgegensetzen. Dazu gehören auch und vor allem der internationale Terrorismus und der Ausbruch ethnischer und religiöser Konflikte nach dem Ende des bipolaren Weltsystems aufgrund des Zusammenbruchs der Sowjetunion.

Europa muß sich nicht nur zwischen der Supermacht USA und den neuen Zukunftsmächten behaupten, es muß auch mit blutigen Konflikten in seiner näheren und weiteren Nachbarschaft fertig werden. Dazu bedarf es nicht nur der entsprechenden militärischen Kapazitäten sondern vor allem auch deren Bündelung bis hin zur gemeinsamen Planung und Durchführung internationaler Friedens- und Stabilisierungsmissionen. Dabei will und darf Europa seinen Anspruch, zuvörderst „Zivilmacht“ zu sein und erst nach Versagen aller anderen (politischen, diplomatischen, wirtschaftlichen) Mittel nach dem Einsatz der Militärs zu rufen, nicht aufgeben.

Diese Themen waren Gegenstand des deutsch-französischen Gesprächskreises, der am 17. und 18. Oktober 2003 in Berlin tagte – zum zehnten Mal übrigens in der nun schon traditionellen Zusammensetzung von Parlamentariern, wissenschaftlichen Experten, hohen Beamten aus den Außen- und Verteidigungsministerien beider Länder sowie Vertretern der Verteidigungsindustrie. Der Gesprächskreis wird seit 1999 halbjährlich gemeinsam vom Pariser Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung und dem „Institut des Relations Internationales et Stratégiques“ (IRIS) abwechselnd in Berlin und Paris veranstaltet. Er ist mittlerweile zu einer festen Institution und zu einem wichtigen Instrument des deutsch-französischen Sicherheitsdialogs geworden.

Die nachstehende Zusammenfassung der Vorträge und Diskussionen des zehnten Gesprächskreises erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es ist nicht der Zweck dieser Broschüre, die einzelnen Beiträge widerzugeben sondern eine Bilanz der zweitägigen Debatte zu ziehen. Die aufgelisteten Empfehlungen sind nicht vom Plenum des Gesprächskreises „verabschiedet“ worden; vielmehr handelt es sich um Vorschläge einzelner Referenten und Diskussionsteilnehmer, die wir hier zur Debatte stellen wollen wie insgesamt diese Broschüre einen Beitrag zur Weiterentwicklung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik leisten möchte.

I. Die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die GASP und die ESVP

A. Empfehlungen

Die Teilnehmer des deutsch-französischen Gesprächskreises formulierten zwei Kategorien von Vorschlägen und Empfehlungen zu der Thematik EU-Erweiterung, ESVP und GASP.

Die erste Kategorie von Empfehlungen betrifft die Haltung Frankreichs und Deutschlands zu den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Teilnehmer des deutsch-französischen Gesprächskreises waren generell der Meinung, dass ihre beiden Länder zuweilen eine gewisse Arroganz gegenüber den "kleinen Ländern" an den Tag legen - und damit auch gegenüber den Ländern, die der Europäischen Union im Jahr 2004 beitreten werden. Trotz dieser Einschätzung wird jedoch die Richtigkeit der insbesondere in der Irak-Problematik verfolgten Politik nicht in Frage gestellt. Die hier gegebene Erklärungsbedarf veranlasste Gernot Erler zu dem Vorschlag, zusammen mit allen neuen Mitgliedern der Europäischen Union, entweder in bilateraler oder in trilateraler Form, Konferenzen zu organisieren, um den neu beitretenden Ländern die Zielsetzungen der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) näher zu bringen.

Parallel dazu vertraten die Teilnehmer des Gesprächskreises die Auffassung, dass das deutsch-französische Tandem weiterhin ein Motor der europäischen Integration bleiben muss. Dies impliziert, dass Deutschland und Frankreich großes Vertrauen in die von ihnen vermittelten und weit über das deutsch-französische Tandem hinaus relevanten Werte haben müssen. Diese Werte beruhen auf dem wiederhergestellten Frieden in Europa, der per se eine Folge der europäischen Integration darstellt. Deutsche und Franzosen müssen zeigen, dass Europa stark sein kann und durch sein Stärkerwerden zum Stabilitätsfaktor wird. Sie müssen zeigen, dass sie sicherheitspolitisch eine attraktive Perspektive bieten, die sich positiv und nicht etwa als Reaktion auf die amerikanische Haltung definiert. Gleichzeitig erfordert das neue Gesamtgleichgewicht Europas sicherlich, dass die deutsch-französischen Vorschläge in einem breiteren Rahmen formuliert werden, um gegenüber den Partnern an Glaubwürdigkeit zu gewinnen.

B. Schwächung oder Verstärkung der GASP und der ESVP durch die Erweiterung?

In der Diskussion gingen die Teilnehmer des Gesprächskreises in ihrer großen Mehrheit nicht davon aus, die die EU-Erweiterung das Risiko einer Schwächung der Gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik in sich birgt. Diese optimistische Einschätzung stützt sich auf mehrere Argumente:

Europa ist schon vor der Erweiterung gespalten, und die Natur der Spaltung wird sich auch mit 25 Mitgliedstaaten nicht grundlegend verändern.

Die Erweiterung verleiht der Europäischen Union ein größeres wirtschaftliches Gewicht und wird somit längerfristig auf jeden Fall positive Konsequenzen für das politische Gewicht der EU auf der internationalen Bühne haben.

Ein Schlüsselement ist das Vereinigte Königreich, und es kann mit Fug und Recht angenommen werden, dass dieses Land schrittweise enger an die Europäische Union heranrücken wird. Die derzeitige amerikanische Politik drängt eigentlich in diese Richtung, denn Tony Blair findet nur wenig Echo bei George Bush. Das Vereinigte Königreich wird mit großer Wahrscheinlichkeit am Ende zu der Überzeugung gelangen, dass es nicht in einem bilateralen Wechselverhältnis, sondern eingebunden in die Europäische Union ein größeres Gewicht gegenüber den Vereinigten Staaten in die Waagschale werfen kann.

Das erweiterte Europa eröffnet der Europäischen Union neue Perspektiven. Die Nachbarschaft der EU wird nicht mehr die gleiche sein; deshalb werden die Interessengebiete der europäischen Außenpolitik sich notwendigerweise stärker ausdehnen. Die jetzige wie auch die in 2007 erfolgende nächste Erweiterung der Europäischen Union dürfte es einerseits ermöglichen, die Nachbarschaftsprobleme der EU zu lösen, und ihr zugleich eine größere Legitimität dafür verschaffen, mit einer adäquaten Konfliktlösungsmethodik die Sicherheitsfragen in den zwei Konfliktgebieten Kaukasus und Nahost zu behandeln.

Nach Auffassung einer beträchtlichen Zahl von Teilnehmern des Gesprächskreises ist die vollständige Einbindung der EU-Beitrittsländer in die GESVP eine Frage der Zeit und entsprechender Überzeugungsarbeit. Hier ist insbesondere zu berücksichtigen, dass diese Länder ihre Souveränität gerade erst wiedererlangt haben und es ihnen deshalb schwer fällt, die Zwänge einer supranationalen Institution auf Antrieb zu akzeptieren.

Einige Teilnehmer des Gesprächskreises äußerten sich allerdings auch besorgt hinsichtlich der weiteren Entwicklung. Dabei wurden drei Argumente angeführt:

Nach Auffassung gewisser Teilnehmer haben sich die Befürworter der Erweiterung gegenüber den Verfechtern der Vertiefung durchgesetzt, und es erscheint nunmehr unmöglich, das Europa der Verteidigung in gleicher Weise auf alle 25 auszudehnen. Es wird sich notwendigerweise in konzentrische Kreise gliedern müssen. Der erste Kreis wäre zuständig für Krisenverhütung, Terrorismusbekämpfung und Friedenserhaltung. In einem zweiten Kreis wären die Staaten involviert, die bereit wären, sich an umfassenderen, über die Petersberg-Aufgaben hinausgehenden militärischen Einsätzen zu beteiligen. In einem dritten Kreis schließlich befänden sich

die Länder, die die Zusammenlegung ihrer Streitkräfte zur Schaffung gemeinsamer militärischer Einsatzverbände akzeptieren würden.

Das Umschwenken des Vereinigten Königreichs auf eine stärker proeuropäische Haltung ist nicht gesichert.

Die außen- und verteidigungspolitische "Kultur" der Länder ist nicht die gleiche. Einige besitzen eine Tradition der Neutralität, andere haben keine Rüstungsindustrie. Ausgehend von der Feststellung, dass auch manche historischen Mitglieder der Europäischen Union mehr als vierzig Jahre nach der Abfassung des Rom-Vertrages die Perspektive einer gemeinsamen Verteidigung auf Ebene der Europäischen Union noch immer nicht wirklich akzeptiert haben, bezweifeln einige Teilnehmer des Gesprächskreises auch die Integrationskraft der Europäischen Union.

C. Das deutsch-französische Tandem und das neue Gleichgewicht in der Europäischen Union

Die Standpunkte bezüglich der Wahrnehmung des deutsch-französischen Tandems in Europa sind sich recht ähnlich auf deutscher und französischer Seite – mit einigen Nuancen, die durch das unterschiedliche Geschichtsverständnis bedingt sind.

Die deutschen Teilnehmer des Gesprächskreises neigen eher der Befürchtung zu, dass die Verständigung zwischen Deutschland, Frankreich und Russland als ein Wiederaufleben der "Achse" empfunden werden könnte. Die französischen Teilnehmer stellen in dieser Hinsicht eher die Reaktion auf diese Überlegung als die Überlegung selbst in den Vordergrund. Beide Seiten sind sich jedoch vollkommen einig, wie man sich dieser Anschuldigung gegenüber verhalten sollte. Das deutsch-französische Tandem sollte nach Auffassung der Teilnehmer nicht als umstandsbedingtes Gespann wahrgenommen werden, das entstanden wäre, um sich im Golfkonflikt gegen die Amerikaner zu stellen, sondern als "force de proposition" (vorschlagende Kraft) innerhalb der Europäischen Union. Europa, mit dem deutsch-französischen Tandem als Vektor, soll ein sicherheitspolitisch attraktives Angebot ohne Ausrichtung gegen das eine oder das andere Land darstellen. Daher gilt es, jetzt in der Irak-Frage neu aktiv zu werden, um nicht den Eindruck entstehen zu lassen, diese deutsch-französische Koalition sei nur eine Koalition des "Widerspruchs", sondern stattdessen klarzumachen, dass wir ein sicherheitspolitisches Alternativangebot zum Konzept der Amerikaner im Irak haben. Unter diesen Bedingungen würden wir uns dann nicht mehr dem Vorwurf ausgesetzt sehen, die "Achse" wieder aufleben zu lassen oder Furcht einzuflößen, sondern würden sicherheitspolitisch voll und ganz den Wertvorstellungen Europas entsprechen. Ein französischer Teilnehmer merkte etwas kritischer an, dass die enge deutsch-französische Übereinstimmung im Irak-Konflikt uns paradoxerweise auf der internationalen Bühne eher isoliert hat. Das deutsch-französische Tandem wirke ab einem bestimmten Punkt wie ein zwangsläufiger Reflex, so dass die gemeinsame Position keine ausstrahlende Wirkung mehr habe.

In Bezug auf die Methodik bringen Deutsche und Franzosen, obwohl sie sich in der Sache einig sind, auch gewisse Nuancen zum Ausdruck.

Die Deutschen sind stärker sensibilisiert für das Unterlegenheitsgefühl, das bei den kleineren Ländern entstehen kann, und möchten nicht den Eindruck aufkommen lassen, dass wir sie dominieren. Man sollte ihrer Ansicht nach darauf achten, dass das deutsch-französischen Tandem von den anderen europäischen Staaten nicht so wahrgenommen wird wie die Vereinigten Staaten aus der Warte Europas. Deshalb sollten die anderen europäischen Staaten mehr Gewicht zugemessen bekommen und sollten als gleichberechtigte Partner möglichst frühzeitig konsultiert werden. Aus französischer Sicht wird vor allem die Notwendigkeit hervorgehoben, sich im Vorfeld vor der Bekanntgabe deutsch-französischer Positionen zu einem früheren Zeitpunkt um eine entsprechende Erklärung zu bemühen. Man sollte sowohl eine Politik der vollendeten Tatsachen als auch schulmeisterliches Verhalten tunlichst vermeiden. Auf französischer Seite besteht

jedoch auch die Auffassung, dass wir in der Sache bei unseren Zielsetzungen keine Abstriche machen dürfen; dies gelte z.B. für die gegenseitige Beistandsklausel als festigendes Element der politischen und militärischen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Ebenso heißt es von französischer Seite, dass Europa durch das besondere deutsch-französische Verhältnis vorangebracht wird, und nicht etwa durch blinde Anpassung an die Vereinigten Staaten. Die deutsche Ostpolitik und der 1966 erfolgte Rückzug Frankreichs aus der integrierten Militärstruktur der NATO seien wichtige Vektoren gewesen, die zum Ende der Ost-West-Spaltung beitrugen.

Die Debatte über Europa als Macht ("l'Europe puissance") zwischen Deutschen und Franzosen bleibt hier unterschwellig präsent; es geht dabei jedoch nicht so sehr um den Grundsatz eines spezifischen Handelns von Europa auf dem Gebiet der Sicherheit, sondern eher um die Natur des politischen und militärischen Handelns der Europäischen Union.

Einige deutsche Teilnehmer sind der Auffassung, dass die jeweilige Aufgabenstellung der zivilen und der militärischen Einsätze im Rahmen der Europäischen Union genauer bestimmt werden sollte. Für andere ist klar, dass Europa, auch wenn es nicht den Eindruck erwecken darf, die anderen zu erdrücken, auf jeden Fall im Bereich der Konfliktregelung eine spezifische Rolle zu spielen hat.

Dies antwortet gleichsam als Echo auf jene in Frankreich, die die gegenseitige Beistandsklausel zum unumgänglichen Prinzip machen wollen, oder jene, nach deren Auffassung der „harte Kern“ innerhalb der Europäischen Union dazu berufen sei, wenn notwendig größere militärische Operationen durchzuführen.

II: Die politischen und militärischen Voraussetzungen internationaler Interventionen

A. Empfehlungen

- Ausarbeitung einer gemeinsamen „Bedrohungsanalyse“ zu „schlummernden Konflikten“ (z.B. Nagorny-Karabach), um sich auf Krisenlagen vorbereiten zu können;
- Auswertung der vorliegenden Analysen und Erstellung einer Typologie internationaler Interventionen, um die internationalen, innergesellschaftlichen und monetären Konsequenzen besser einschätzen zu können;
- Setzung klarer Prioritäten: Definition des Rahmens, der Grenzen, der geographischen Zone und der Finanzierung, um einem „imperial overstretching“ entgegen zu wirken;
- Legitimierung einer internationalen Intervention vorzugsweise durch die Vereinten Nationen (oder durch Zustimmung der kriegführenden Parteien);
- Suche nach Alternativen zu militärischer Intervention; diese sollte nur das letzte Mittel sein und zivile Komponenten immer versuchen, ein zu schließen („Weißhelme“);
- Deutschland/Europa sollte sich an den französischen Friedens- und Stabilisierungsmissionen in Afrika beteiligen; bei der Neuverhandlung der Beistandsabkommen mit afrikanischen Staaten und bei der Unterstützung afrikanischer Friedensmissionen (RECAMP) könnte Europa partizipieren.

B. Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich

- Entscheidungsmechanismen: in Deutschland bedarf es eines Parlamentsbeschlusses; in Frankreich entscheidet im wesentlichen der Präsident;
- In Frankreich existiert eine „Kultur der Intervention“, in Deutschland immer noch eine starke „pazifistische Tradition“, auch wenn sich dies in den letzten Jahren verändert hat;
- Frankreich fühlt sich bei seinen Missionen vor allem in Afrika manchmal von seinen europäischen Partnern im Stich gelassen, für Deutschland besitzt Afrika keinerlei strategisches Interesse;
- Frankreich verfügt gegenüber Deutschland noch immer über einen besonderen Status durch den Besitz von Atomwaffen, den ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat und seine politische und kulturelle Ausstrahlung in Teilen der Welt.

C. Die Grenzen internationaler Interventionen

Die Welt hat sich seit dem Zusammenbruch der früheren Sowjetunion dramatisch verändert und mit ihr der Charakter bewaffneter Konflikte. Anstelle der bipolaren Konfrontation ist eine neue Unübersichtlichkeit getreten mit einer Vielzahl von Krisenherden und Konfliktsituationen, die sich seit dem 11. September 2001 noch zugespitzt haben. Internationale Interventionen zur Konfliktverhütung, zur Friedensstabilisierung und –entwicklung, zur Durchsetzung der Menschenrechte und des internationalen Rechts, aber auch zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung staatlicher Strukturen und zur Abwehr drohender Gefahren für die internationale Gemeinschaft sind – wenn nicht selbstverständlich – so doch insgesamt gesehen akzeptabel geworden. Vom zweiten Golfkrieg 1990 über Somalia, Bosnien, Kosovo, Mazedonien und Afghanistan bis hin zum Irak-Krieg 2003 zieht sich eine Kette internationaler (militärischer) Interventionen, die zumeist mehrere der oben genannten Elemente enthalten; gleichwohl würde sich der Versuch einer systematischen Typologisierung lohnen, „um zu wissen, was auf einen zukommen kann, bevor man sich in einer externen Mission engagiert“ (Gernot Erler).

Die neue Weltkonstellation, die einerseits von einem zunehmenden Unilateralismus der Vereinigten Staaten und andererseits von einem wachsenden Multilateralismus der Konflikte gekennzeichnet ist, verlangt auch von Europa – gerade auch nach seiner bevorstehenden Erweiterung – neue Antworten. Voraussetzung für die Konfliktfähigkeit Europas ist eine Angleichung der nationalen Doktrinen und der Planungskapazitäten der Streitkräfte, was zugleich auch eine positive Wirkung auf die neuen Mitglieder und ihre Haltung gegenüber der ESVP hätte. Dabei müssen Frankreich und Deutschland voran gehen und die von der projektierten Verfassung gebotenen Möglichkeiten der „strukturierten Zusammenarbeit“ nutzen, wie dies ansatzweise im „Pralinengipfel“ von Brüssel und den Plänen für eine gemeinsame militärische Planungsstruktur zum Ausdruck kommt.

Doch auch dann sind noch eine ganze Reihe von Voraussetzungen zu erfüllen, bevor eine gemeinsame (deutsch-französische oder europäische) Initiative erfolgreich umgesetzt werden kann:

- die rechtlichen Voraussetzungen: das Spektrum der legitimen Intervention erstreckt sich vom Beschluss des Weltsicherheitsrates über Aktionen im Rahmen von NATO und EU bis hin zum Eingreifen aufgrund von Verteidigungsabkommen (wie im Falle Frankreichs mit afrikanischen Staaten), der Zustimmung aller kriegführenden Parteien oder dem Hilferuf einer legalen Regierung. Doch bis auf einen UN-Beschluss ist in

allen anderen Fällen der Interpretation Tür und Tor geöffnet: anzustreben ist deshalb immer eine entsprechende Resolution des UN-Sicherheitsrates, wie dies Deutschland und Frankreich im Falle des Irak gefordert haben;

- die (innen-) politischen Voraussetzungen: hier spielen Tradition und politische Kultur eine Rolle, wobei Frankreich sich leichter tut mit militärischem Eingreifen aufgrund seiner „Kultur der Intervention“ (wie man derzeit in der Elfenbeinküste sehen kann), während in Deutschland eine - zwar nachlassende, aber noch immer starke - pazifistische Tradition die Hemmschwellen erhöht. Charakteristisch dafür sind auch die unterschiedlichen Entscheidungsmechanismen, die in Frankreich beim Präsidenten angesiedelt sind (womit der in machen Fällen gebotenen Schnelligkeit und Geheimhaltung Rechnung getragen werden kann), während in Deutschland ein relativ umständliches Parlamentsverfahren (das vor seiner Vereinfachung steht) erforderlich ist;
- die militärischen Voraussetzungen: eine erfolgreiche Intervention erfordert in den Worten von Charles Josselin „eine vorbereitete, mobile und einsetzbare Armee, die über einen Kern an sicherheitsdienstlicher und militärischer Planungskapazität verfügt“. Es braucht auch Vertrauen zwischen Soldaten unterschiedlicher Nationen, das nur in gemeinsam bestandenen Einsätzen wachsen kann. Diese Voraussetzung trifft aus französischer Sicht im wesentlichen auf England zu, wie insgesamt ohne englische Beteiligung eine glaubwürdige europäische Verteidigung kaum vorstellbar ist. Für die Zukunft europäisch geführter Interventionen ist auch der Rückgriff auf die Kapazitäten der NATO wichtig, da es den Europäern vor allem an Transportmitteln und an Präzisionswaffen fehlt. Für Deutschland gilt, dass es mit seinen gegenwärtig 11000 Soldaten in internationalen Missionen an der Grenze seiner militärischen Leistungskraft angelangt ist.
- die finanziellen Voraussetzungen: angesichts der desolaten Lage der öffentlichen Haushalte in allen europäischen Ländern wird die Finanzierung militärischer Einsätze immer schwieriger, zumal sich deren Kosten in den letzten Jahren um das fünf- bis sechsfache erhöht haben. „Kreative“ Ideen, wie die Finanzierung von Friedensmissionen aus Mitteln der Entwicklungshilfe stoßen insbesondere auf deutscher Seite auf wenig Gegenliebe, wo ohnehin stärkeres Gewicht auf die zivilen Komponenten von Konfliktprävention und Friedenserhaltung gelegt wird.
- die operationalen Voraussetzungen: für einen erfolgreichen Militäreinsatz bedarf es eines klaren Mandats, das insbesondere den geographischen und zeitlichen Rahmen möglichst eindeutig definiert. Es geht darum, Prioritäten zu setzen hinsichtlich der geographischen Zonen, die für Europas Sicherheit notwendig sind und dabei die Gefahr des „imperial overstretching“ zu vermeiden. In diesem Zusammenhang spricht Gernot Erler von einer „Geographie der Verantwortung“ und zitiert den Satz von Verteidigungsminister Peter Struck, wonach „Deutschlands Sicherheit am Hindukusch verteidigt“ werde. Eine Annäherung unternimmt Mathias Jopp mit seiner Theorie der drei Kreise: das europäische „Sanktuarium“; die Nachbarräume Europas, in denen es als Stabilisierungsmacht auftreten muss; und schließlich der weitere Kreis, zu dem insbesondere Afrika und der Nahe Osten gehören.

Eine systematische Aufarbeitung dieser Voraussetzungen und ihre anwendungsorientierte Kategorisierung könnte Anhaltspunkte für zukünftige internationale Interventionen unter europäischer Führung ergeben (wie es sie ansatzweise in Mazedonien und im Kongo schon gegeben hat und wie sie in erweiterter Form für Bosnien bevorsteht). In diesen Zusammenhang gehört auch die von Gernot Erler angeregte gemeinsame (deutsch-französische) „Bedrohungsanalyse“ zu „schlummernden Konflikten“, wie sie insbesondere an den südlichen und östlichen Rändern des erweiterten Europa lauern (zum Beispiel der Konflikt um die armenische Bergregion Nagorny-Karabach, der jederzeit wieder zu entflammen droht). Und schließlich gilt es „nach Irak“ die Frage nach dem Verhältnis zu den USA und einer zukünftigen Arbeitsteilung in der Frage internationaler Interventionen zu beantworten. Diese kann und sollte nicht mehr nach dem bisherigen, vor allem auf dem Balkan erprobten, Muster erfolgen: die USA sorgen für die militärische Intervention, die UN übernehmen die humanitäre Verantwortung und die Europäer sind für den Wiederaufbau zuständig. Doch eine neue Arbeitsteilung, die Europa größere Verantwortung zukommen ließe, hat zur Voraussetzung, dass die Europäer ihre Verteidigungskapazitäten und damit auch entsprechend die Mittel dafür erhöhen. Andererseits gilt für Europa ein erweiterter Sicherheitsbegriff, der Stabilisierung durch Entwicklung und (zivile) Konfliktprävention einem militärischen Eingreifen vorzieht und dafür entsprechende Mittel (für Entwicklungszusammenarbeit etwa) bereitstellen muss.

D. Frankreich und die internationalen Interventionen in Afrika: welche Doktrin?

In Afrika zeigen sich am deutlichsten die Unterschiede in der „außenpolitischen Kultur“ Frankreichs und Deutschlands: nach wie vor gibt es aufgrund der kolonialen Vergangenheit massive französische Interessen und historische Bindungen in Afrika. Militärische Interventionen Frankreichs in Afrika haben eine lange Tradition und sind in der Regel durch die Beistandsabkommen mit afrikanischen Staaten bedingt und abgesichert. Noch heute unterhält Frankreich ständig 5000 Mann in fünf Stützpunkten auf dem schwarzen Kontinent und Marineeinheiten befinden sich im Golf von Guinea und im Golf von Aden.

Frankreich engagiert sich im Rahmen der „Operation Licorne“ derzeit mit 4000 Soldaten in der Elfenbeinküste zur Unterstützung der Friedenstruppe der „Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (ECOWAS), die eine

Pufferzone zwischen den Regierungstruppen und den Rebellen gebildet hat. Diese „schwierige, aber unvermeidliche Mission“ (so die französische Verteidigungsministerin Michèle Alliot-Marie) soll dem Zerfall des Staates entgegen wirken, die nationale Versöhnung fördern und die Sicherheit der Bevölkerung gewährleisten. Sie diene aber auch in ihren Anfängen dem Ziel, französische Staatsbürger (und andere Ausländer) vor Übergriffen in Sicherheit zu bringen – ein von französischer Seite immer wieder betontes legitimes Ziel internationaler Interventionen (neben dem Schutz lebenswichtiger Interessen, etwa der Versorgung mit Öl und anderen wichtigen Rohstoffen).

Die „Operation Licorne“ läßt durch ihre massive Präsenz etwas die Tatsache in den Hintergrund geraten, dass es hier um die Unterstützung einer panafrikanischen Friedenstruppe und nicht um eine einseitige französische Intervention geht, auch wenn diese durch ein Verteidigungsabkommen mit der Elfenbeinküste abgedeckt ist. Diese neue Strategie – indirekte Intervention vermittelt regionaler, in diesem Fall afrikanischer Truppen – findet ihren sichtbaren Ausdruck in dem Programm „Recamp“, das laut Vizeadmiral Patrick Hebrard „zur Verstärkung der afrikanischen Friedenserhaltungskräfte beitragen soll“. Dies geschieht auf dreifache Weise:

- Ausbildung von Offizieren und Unteroffizieren
- Durchführung von Manövern unter Beteiligung französischer Berater
- Operative und logistische Unterstützung der panafrikanischen Friedenstruppen

Auf französischer Seite sieht man in diesem Programm einen guten Ansatzpunkt für eine europäische Beteiligung. Weitergehende Vorstellungen, wie die Einbeziehung der EU (oder einzelner europäischer Länder) in die anstehenden Neuverhandlungen der Verteidigungsabkommen Frankreichs mit afrikanischen Ländern sind derzeit wohl eher Vision als Realität, könnten aber – angesichts des rapiden Zerfalls staatlicher Ordnung in vielen Regionen Afrikas mit ihren Auswirkungen auf Europa – früher auf der Tagesordnung stehen als man heute zu glauben geneigt ist. Afrika stellt zwar für Europa insgesamt nach den Worten von Winrich Kühne „keinen strategischen Raum“ dar, aber neben den ausgeprägten Interessen Frankreichs, Großbritanniens und Portugals gibt es auch das gemeinsame Interesse, die Auswirkungen von „failed states“ (Flüchtlinge, Kriminalität, Terrorismus) einzudämmen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die „Operation Artemis“ eine Eintagsfliege oder eine zukunftsweisende Mission war: zum ersten Mal hat die EU unter französischem Kommando von Juni bis September 2003 eigenständig eine friedensschaffende Operation außerhalb Europas (in der ostkongolesischen Stadt Bunia) erfolgreich durchgeführt. Für solche Einsätze auch in der Zukunft spricht aus europäischer Sicht, dass sie mit vergleichsweise geringem personellen und finanziellen Aufwand durchgeführt werden können, es keine Kompetenz- oder Konkurrenzprobleme mit den Amerikanern gibt (Afrika ist für die USA ohne strategisches Interesse) und dass sie von den Afrikanern akzeptiert werden (Friedensmissionen der früheren Kolonialmächte werden in der Regel nicht mehr als unzulässige Einmischung betrachtet, auch wenn die französische Intervention in der Elfenbeinküste derzeit in diesem Sinne von Teilen der Regierungsanhänger kritisiert wird). Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass Truppen europäischer Länder ohnehin in Afrika stationiert sind und zum Beispiel die britische Stabilisierungsmission in Sierra Leone problemlos „europäisiert“ werden könnte. So könnte denn Afrika für die europäische Verteidigungspolitik ein „Exerzierfeld“ im positiven Sinne werden, von dem beide Seiten profitieren: der von brutalen Milizen und räuberischen Gangsterregierungen gepeinigten afrikanischen Bevölkerung würde ein Minimum an Sicherheit und Überleben garantiert, die Europäer könnten im Rahmen ihrer bescheidenen Möglichkeiten ihre militärischen Fähigkeiten erproben, die derzeit (bis auf Großbritannien und Frankreich) noch nicht für eigenständige Operationen größeren Stils ausreichen. Dies wäre dann auch die beste Vorbereitung für den Tag, an dem ein „schlummernder Konflikt“ an den Grenzen Europas zum blutigen Dasein erwacht.

10. CERCLE STRATÉGIQUE FRANCO-ALLEMAND

Berlin, 17. + 18. 10. 2003

PROGRAMM

Freitag, 17. Oktober 2003

- 16.15 Uhr **Eröffnung**
Gernot Erler, MdB, stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion im Bundestag
- 16.30 Uhr **DIE AUSWIRKUNGEN DER EU-ERWEITERUNG AUF DIE ESVP UND DIE GASP**
- Impulsreferat
Pascal Boniface, Leiter des IRIS
- Schwächung oder Verstärkung der GASP**
und der ESVP durch die Erweiterung?
- Jacques BOYON, Staatssekretär im Verteidigungsministerium a.D.
Eckard LÜBKEMEIER, stellvertretender Leiter,
Abteilung Europapolitik, Bundeskanzleramt
- Diskussion
Moderation : Winfried Veit, Leiter des Pariser Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung
- 18.00 Uhr **Das deutsch-französische Tandem und das neue Gleichgewicht
in der Europäischen Union**
- Jean-Claude BRUNET, Planungsstab des Außenministeriums
Angelica SCHWALL-DÜREN, MdB, stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion
- Diskussion
Moderation : Pascal Boniface, Leiter des IRIS

Samstag, 18. Oktober 2003

- 9.00 Uhr **DIE POLITISCHEN UND MILITÄRISCHEN VORAUSSETZUNGEN INTERNATIONALER
INTERVENTIONEN**
- Impulsreferat
Mathias JOPP, Leiter des Instituts für Europäische Politik
- 9.15 Uhr **Die Grenzen internationaler Interventionen**
- Charles JOSSELIN, ehemaliger Minister für Zusammenarbeit und Frankophonie
Gernot ERLER, MdB, stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion
- Diskussion
Moderation: Mathias Jopp,
Leiter des Instituts für Europäische Politik
- 11.15 Uhr **Frankreich und die internationalen Interventionen in Afrika: Welche Doktrin?**
- Vize-Admiral HEBRARD, Abteilung «militärische Operationen » im Generalstab
Winrich KÜHNE, Leiter des Zentrums für internationale Friedenseinsätze
- Diskussion
Moderation: Arthur Paecht, Vorsitzender des IRIS

Jean-Pierre Maulny et Winfried Veit

Sécurité européenne et intervention extérieure

Le couple franco-allemand dans l'Union élargie

Introduction

I Les conséquences de l'élargissement de l'UE sur la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)

II Les conditions politiques et militaires de l'intervention extérieure

Programme du 10^e Cercle stratégique franco-allemand

Introduction

L'élargissement de l'Union européenne de 15 à 25 membres en plein débat autour du projet de constitution européenne représente pour les institutions, les mécanismes et les acteurs communautaires une épreuve de vérité difficile à surmonter. C'est encore plus vrai pour le domaine de la défense européenne, où les choses avancent certes petit à petit, mais en reste encore au stade embryonnaire. Or l'élaboration d'une politique extérieure, de sécurité et de défense commune n'est pas seulement la pierre de touche de l'intégration politique ; c'est aussi la condition de l'affirmation de l'Europe dans le monde du début du 21^{ème} siècle.

Ce monde est caractérisé par la prétention des Etats-Unis à occuper une place de premier plan et la montée, dans le même temps, de nouvelles puissances ambitieuses - la Chine et l'Inde en particulier. Mais il est aussi caractérisé par une multitude de crises et de conflits dispersés à travers la planète, qui offrent en miroir à l'unilatéralisation" de la revendication de puissance planétaire des Etats-Unis la "multilatéralisation de la violence". S'y inscrivent notamment et avant tout le terrorisme international et l'éclatement de conflits ethniques et religieux suite à la disparition du monde bipolaire entraînée par l'effondrement de l'Union soviétique.

L'Europe ne doit pas seulement s'affirmer entre la superpuissance américaine et les nouvelles puissances de demain ; elle doit aussi faire face à de sanglants conflits chez ses voisins directs ou plus éloignés. Elle doit pour cela non seulement disposer des capacités militaires nécessaires, mais surtout les rassembler en allant jusqu'à la planification et la conduite en commun de missions internationales de paix et de stabilisation. L'Europe doit intervenir au premier chef en tant que "puissance civile" et ne doit pas renoncer à s'engager militairement après l'échec de toute autre solution (politique, diplomatique, économique).

Tels sont les sujets auxquels s'est consacré les 17 et 18 octobre 2003, à Berlin, le Cercle stratégique franco-allemand - réuni, précisons-le, pour la dixième fois dans sa forme désormais bien établie de rendez-vous entre parlementaires, experts économiques, hauts fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères et de la Défense français et allemands et représentants de l'industrie de la défense. Le Cercle stratégique se réunit tous les six mois, depuis 1999, à Paris et Berlin en alternance, sous l'égide du bureau parisien de la Fondation Friedrich-Ebert et de l'Institut des Relations internationales et stratégiques (IRIS). Instrument important du dialogue franco-allemand en matière de sécurité, il est aujourd'hui devenu une véritable institution.

Le compte-rendu ci-après des exposés et débats de cette dixième rencontre ne prétend pas être exhaustif. L'objet de cette brochure n'est pas de restituer intégralement l'ensemble des interventions, mais de faire un bilan de ces deux journées de discussion. Les recommandations formulées n'ont pas été "adoptées" par le cercle en tant que tel ; il s'agit bien davantage de propositions présentées par l'un ou l'autre intervenant que nous souhaitons soumettre à réflexion, cette brochure n'étant que l'expression d'un désir de contribuer au développement de la politique européenne de défense et de sécurité.

I. Les enjeux de l'élargissement pour la PESC et la PESD

A. Recommandations

Les membres du cercle stratégique franco-allemand ont émis deux sortes de propositions et de recommandations sur la question ayant trait à l'élargissement et à la PESD et la PESD.

Le premier type de recommandations a trait à l'attitude de la France et de l'Allemagne face aux nouveaux pays membres de l'Union européenne. De manière générale les membres du cercle stratégique franco-allemands ont estimé que leurs deux pays faisaient parfois preuve d'arrogance par rapport aux « petits pays » de l'Union européenne et donc face aux pays qui intégreront l'Union européenne en 2004. Ce jugement ne remet pas en cause la justesse de la politique suivie notamment dans le cas irakien. Toutefois cet effort d'explication a donné lieu à une proposition de Gernot Eler qui consisterait à organiser des conférences sur ce sujet avec tous les nouveaux membres de l'Union européenne soit sous forme bilatérale soit sous forme trilatérale afin de leur présenter aux pays adhérents à l'Union européenne les objectifs de la PESCD.

Corrélativement les membres du cercle ont estimé également que le couple franco-allemand devait rester un moteur de la construction européenne. Cela implique de la part de la France et de l'Allemagne qu'ils aient une grande confiance dans les valeurs qu'ils véhiculent qui vont bien au-delà du couple franco-allemand. Ces valeurs reposent sur la paix retrouvée en Europe qui est la conséquence même de la construction européenne. Français et Allemands doivent montrer que l'Europe peut-être forte et qu'en se renforçant elle deviendra un facteur de stabilité. Ils doivent montrer qu'ils peuvent offrir une perspective attrayante en terme de sécurité qui soit défini dans des termes positifs et non en réaction à l'attitude américaine. En même temps le nouvel équilibre global de l'Europe impose sans doute que les propositions franco-allemandes soient émises dans un cadre élargi, afin de gagner en crédibilité vis-à-vis de leurs partenaires.

B. Dilution ou renforcement de la PESC et de la PESD avec l'élargissement ?

Dans le contenu des débats, les membres du cercle n'ont pas considéré dans leur grande majorité que l'élargissement de l'Union européenne présentait le risque d'affaiblir la politique étrangère et de défense commune. Ce constat optimiste est étayé par plusieurs arguments :

l'Europe est déjà divisée avant l'élargissement et fondamentalement la nature de la division ne changera pas à 25 ; l'Europe élargie renforce le poids économique de l'Union européenne et aura donc nécessairement à terme des conséquences positives sur son poids politique sur la scène internationale ;

le Royaume-Uni est un facteur clé et on peut raisonnablement penser que ce pays se rapprochera progressivement de l'Union européenne. La politique américaine actuelle pousse en réalité dans ce sens car Tony Blair trouve peu d'écho auprès de Georges Bush. Il est très probable que le Royaume-Uni finira par considérer que c'est au sein de l'Union européenne que ce pays pèsera d'un poids plus grand vis-à-vis des Etats-Unis et non dans un face à face bilatéral ;

l'Europe élargie ouvre de nouvelles perspectives à l'Union européenne. Le voisinage de l'Union européenne ne sera plus le même et imposera nécessairement une extension des domaines d'intérêts de la politique étrangère européenne. Cette extension de l'Union européenne, ainsi que la suivante qui verra le jour en 2007, devrait tout à la fois permettre de régler les problèmes de voisinage de l'Union européenne et lui permettre d'accroître sa légitimité à traiter des questions de sécurité dans deux zones conflictuelles : le Caucase et le Proche-orient, avec une méthodologie adéquate pour régler les conflits ;

enfin un bon nombre de membres du cercle pense que le ralliement des pays adhérents à l'Union européenne à la PESCD est une question de persuasion et de temps. Il faut notamment prendre en compte le fait que ces pays viennent tout juste de retrouver leur souveraineté et qu'il leur est difficile d'emblée d'accepter les contraintes d'une institution supranationale.

Un certain nombre de membres du cercle ont toutefois fait part de leur crainte devant l'évolution du processus. Trois arguments ont été invoqués :

pour certains les tenants de l'élargissement l'ont emporté sur ceux de l'approfondissement et il apparaît désormais impossible de pouvoir globaliser l'Europe de la défense à 25. Celle-ci devra nécessairement se diviser en cercles concentriques. Le premier cercle serait compétent pour la prévention des conflits, la lutte contre le terrorisme et le maintien de la paix. Dans un second cercle participeraient les Etats prêts à s'engager dans des opérations militaires de plus grande ampleur allant au-delà des missions de Petersberg. Enfin un dernier cercle verrait les pays qui accepteraient de fusionner leurs armées afin de créer des forces d'intervention militaire communes ;

l'évolution de la position du Royaume-Uni vers une position plus pro-européenne n'est pas acquise ;

les « cultures » en matière de politique étrangère et défense ne sont pas les mêmes. Certains ont une tradition de neutralité, d'autres n'ont pas d'industrie d'armement. Certains membres du cercle stratégique s'interrogent aussi sur le pouvoir intégrateur de l'Union européenne en constatant que des membres historiques de l'Union européenne n'ont toujours pas véritablement accepté la perspective d'avoir une défense commune au niveau de l'Union européenne et ce plus de quarante ans après la rédaction du traité de Rome.

C. Le couple franco-allemand et les nouveaux équilibres de l'Union européenne

Les points de vue sur la perception du couple franco-allemand en Europe sont assez semblables du côté français et allemand avec des nuances dues aux différences de culture historique.

Les membres allemands du cercle sont plus sensibles à la crainte de voir l'accord entre la France l'Allemagne et la Russie perçu comme une réminiscence de « l'Axe ». Sur ce plan les membres français du cercle mettent plutôt en avant la réponse à ce propos plutôt que le propos en lui-même. Toutefois les uns et les autres sont pleinement en accord sur les réponses à apporter à cette accusation. Les membres du cercle stratégique considèrent que le couple franco-allemand ne doit pas être perçu comme un couple de circonstance qui se serait constitué pour s'opposer aux Américains dans le conflit du Golfe mais comme une force de proposition au niveau de l'Union européenne. L'Europe, par l'intermédiaire du couple franco-allemand, doit présenter une offre attractive en terme de sécurité et qui ne soit pas dirigée contre tel ou tel pays. Il faut donc pouvoir rebondir sur la question irakienne, ne pas donner l'impression que cette coalition franco-allemande était une coalition du « contre » mais que nous avons une offre de sécurité alternative à celle qui a été développée par les Américains en Irak. A ces conditions il ne peut plus être question d'être accusé de reconstituer « l'Axe », ou d'inspirer un sentiment de crainte mais bien d'assumer pleinement les valeurs de l'Europe en matière de sécurité. Avec un regard plus critique un intervenant français estime pour sa part que la proximité des positions française et allemande dans le conflit irakien avait paradoxalement pu nous isoler sur la scène internationale. A un moment donné le couple franco-allemand apparaîtrait comme un réflexe obligé ce qui empêcherait la position commune d'avoir un effet démultiplicateur.

Sur la méthodologie Français et Allemands expriment également des nuances tout en étant en accord sur le fond.

Les Allemands sont plus sensibles à la situation d'infériorité dans laquelle peuvent se sentir les petits pays et souhaitent qu'on ne donne pas l'impression de les dominer. Il faut pour eux éviter que le couple franco-allemand ne soit perçu par les autres Etats européens comme les Etats-Unis sont perçus par l'Europe. Il est donc nécessaire de leur donner plus de poids, de les consulter le plus tôt possible en les traitant sur un pied d'égalité. Vu du côté français on met surtout l'accent sur la nécessité de faire un effort d'explication des positions franco-allemandes plus en amont, avant qu'elles ne soient rendues publiques. Il faut éviter la politique du fait accompli ainsi que celle qui consiste à donner des leçons. Du côté français on estime toutefois qu'il ne faut pas céder sur le fond de nos objectifs, comme celui de la clause d'assistance mutuelle qui constituera le ciment de la solidarité politique et militaire des pays membres de l'Union européenne. De même on considère au niveau français que c'est la spécificité franco-allemande qui fait avancer l'Europe et non un alignement aveugle sur les Etats-Unis. Ainsi l'Ost-Politik allemande et le retrait de la France de la structure militaire intégrée de l'OTAN en 1966 ont été des vecteurs importants ayant contribué à la fin de la division est-ouest.

A ce niveau le débat sur l'Europe puissance reste sous-jacent entre Français et Allemands mais il se déplace sur le terrain de la nature de l'action politique et militaire de l'Union européenne plutôt que sur le principe d'une action spécifique de l'Europe dans le domaine de la sécurité.

Ainsi parmi les membres allemands du cercle certains pensent qu'il faudrait déterminer le rôle respectif des opérations civiles et des opérations militaires dans le cadre de l'Union européenne. Pour d'autres il est clair que si l'Europe ne doit pas donner l'impression d'écraser les autres, elle a un rôle spécifique à jouer en matière de règlement des conflits.

Cela renvoie en écho à ceux qui souhaitent en France que la clause d'assistance mutuelle soit un principe incontournable ou à ceux qui pensent que les cercles les plus restreints de l'Union européenne auront vocation à mener des opérations militaires de plus grande envergure si cela s'avère nécessaire.

II. Les conditions politiques et militaires de l'intervention extérieure

A. Recommandations

- élaboration d'une "analyse de la menace" conjointe concernant les "conflits latents" (au Haut-Karabagh par ex.) afin de pouvoir se préparer aux situations de crise ;
- évaluation des analyses disponibles et définition d'une typologie des interventions extérieures destinées à permettre de mieux cerner leurs conséquences internationales, intérieures et monétaires ;
- établissement de priorités claires : définition du cadre, des limites, de la zone géographique et du financement des interventions extérieures afin de prévenir toute dérive impérialiste ;
- légitimation de l'intervention internationale de préférence par les Nations unies (ou après accord des parties en guerre) ;
- recherche de solutions autres que l'intervention militaire, qui doit toujours rester la démarche ultime et tenter d'intégrer des composantes civiles ("casques blancs") ;
- il est souhaitable que l'Allemagne/l'Europe participe(nt) aux missions de paix et de stabilisation de la France en Afrique ; l'Europe pourrait participer à la renégociation des accords d'assistance franco-africains afin de les reprendre à son compte et apporter son soutien aux missions de paix en Afrique (RECAMP).

B. Différences entre la France et l'Allemagne

- mécanismes de décision : en Allemagne, décision du Parlement ; en France, décision du Président dans la plupart des cas ;
- il existe en France une "culture de l'intervention" alors que il subsiste toujours en Allemagne une "tradition pacifiste", même si les choses ont changé ces dernières années ;
- la France a parfois le sentiment, à l'occasion surtout de ses missions en Afrique, que ses partenaires européens préfèrent la voir agir seule ; pour l'Allemagne, l'Afrique ne possède aucun intérêt stratégique ;
- la France jouit toujours d'un statut particulier par rapport à l'Allemagne du fait qu'elle possède l'arme nucléaire, un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies et un rayonnement politique et culturel dans certaines régions du monde.

C. Les limites de l'intervention extérieure

Depuis l'effondrement de l'Union soviétique, le monde et la nature des conflits armés ont considérablement changé. La confrontation entre les deux blocs a fait place à une complexité inédite caractérisée par une multitude de foyers de crise et situations de conflit qui n'ont fait que s'aggraver depuis le 11 septembre 2001. Les interventions internationales de prévention des conflits, de maintien et de rétablissement de la paix, de défense des droits de l'homme et du droit international, mais aussi de sauvegarde ou de rétablissement des structures étatiques et d'endigement des risques potentiels pour la communauté internationale ont été - sans aller jusqu'à relever de l'évidence - tout de même acceptables dans l'ensemble. Entre la deuxième guerre du Golfe, en 1990, et le conflit irakien de 2003 s'est déroulée en Somalie, en Bosnie, au Kosovo, en Macédoine et en Afghanistan toute une série d'interventions (militaires) internationales reprenant plusieurs de ces motifs. Il serait néanmoins intéressant de tenter d'établir une typologie systématique "afin de savoir ce à quoi on peut raisonnablement s'attendre avant de se lancer dans une mission extérieure" (Gernot Erler).

Le monde actuel, caractérisé tant par l'unilatéralisme croissant des Etats-Unis et le multilatéralisme de plus en plus important des conflits, exige aussi de nouvelles réponses de l'Europe - surtout après son prochain élargissement. L'Europe ne pourra intervenir dans les conflits extérieurs sans rapprochement des doctrines nationales et des capacités de planification des forces armées. Cette démarche aurait aussi un effet positif sur les nouveaux Etats membres et leur attitude vis-à-vis de la PESD. Comme l'ont laissé entendre le sommet de Bruxelles et les projets de structure de planification militaire commune, il appartient à la France et à l'Allemagne de faire des propositions et de mettre à profit la possibilité de mener des "coopérations renforcées" prévue par le projet de constitution.

Même dans ce cas, de nombreuses conditions devront encore être remplies avant qu'une initiative conjointe (franco-allemande ou européenne) puisse être mise en œuvre avec succès :

- en matière juridique : la panoplie des instruments permettant de légitimer une intervention sont multiples. On peut citer la décision du Conseil de sécurité, les interventions découlant de la signature d'accords de défense (entre la France et certains Etats africains par exemple), l'agrément de l'ensemble des belligérants, les interventions à la demande d'un gouvernement légitime en passant par les actions entreprises dans le cadre de l'OTAN et de l'UE. Mais en dehors des décisions de l'ONU, ils sont tous sujets à interprétation. L'adoption d'une résolution par le Conseil de sécurité doit donc toujours être recherchée, comme ce fut demandé par la France et l'Allemagne dans le cas de l'Irak.

- En matière de politique (intérieure) se fait sentir le poids de la tradition et de la culture politique. Du fait de sa "culture de l'intervention" (qui se traduit aujourd'hui en Côte d'Ivoire), la France a moins de mal à intervenir militairement. En Allemagne, l'importance de la tradition pacifiste - en recul, mais toujours forte - suscite des réserves plus importantes. Les différences entre mécanismes de décision sont une autre expression du même facteur : en France, c'est le Président qui décide des interventions extérieures (ce qui permet dans bien des cas d'assurer la rapidité et la confidentialité requises) alors qu'en Allemagne, une procédure parlementaire relativement complexe (mais en passe d'être simplifiée) s'impose.
- En matière militaire : d'après Charles Josselin, une intervention réussie exige une armée bien préparée, mobile et déployable disposant des moyens essentiels propres à une capacité de planification militaire et de sécurité. Elle implique par ailleurs entre soldats de différentes nations la confiance qui ne peut s'établir qu'à l'occasion de déploiement en commun. Aux yeux de la France, cette condition s'applique avant tout à la Grande-Bretagne, sans qu'une défense européenne crédible n'est guère imaginable. Il est également important pour l'avenir des interventions menées par l'Europe que celle-ci puisse recourir aux ressources de l'OTAN, car les Européens manquent essentiellement de moyens de transport et d'armes de précision. Avec 11 000 soldats actuellement engagés dans des missions internationales, l'Allemagne est quant à elle parvenue à la limite de ses capacités militaires.
- En matière financière : étant donné l'état désastreux des finances publiques partout en Europe, il est de plus en plus difficile de financer des actions militaires - d'autant que leur coût a été multiplié par cinq ou six ces dernières années. Les idées "créatives" telles que le financement de missions de paix via les crédits de l'aide au développement trouvent un écho peu favorable - particulièrement du côté de l'Allemagne, où les composantes civiles de la prévention des conflits et du maintien de la paix sont de toutes façons considérées comme prioritaires.
- En matière opérationnelle : une action militaire ne peut être efficace sans mandat clair définissant notamment un cadre géographique et temporel aussi précis que possible. Il s'agit d'établir des priorités concernant les régions-clés pour la sécurité de l'Europe et d'éviter le risque de "dérive impérialiste". Gernot Erler parle à ce propos de "géographie de la responsabilité" et cite le ministre allemand de la Défense, Peter Struck, pour qui "la sécurité de l'Allemagne se défend aussi dans l'Hindou Kouch". Mathias Joop fait un rapprochement avec sa théorie des trois cercles : le "sanctuaire" européen, les zones voisines de l'Europe, où elle doit être présente en tant que puissance stabilisatrice et enfin un cercle plus large, dont font notamment partie l'Afrique et le Moyen-Orient.

L'étude systématique de ces conditions et leur catégorisation axée sur la pratique pourrait déboucher sur des points de repère pour de futures interventions extérieures sous conduite de l'Europe (telles qu'ébauchées en Macédoine et au Congo et prévues sous une forme élargie en Bosnie). Y trouve notamment sa place l'"analyse de la menace" conjointe prônée par Gernot Erler à propos des "conflits latents" en sommeil aux limites sud et est de l'Europe élargie plus particulièrement (à propos de la chaîne arménienne du Haut-Karabagh par exemple, où une nouvelle explosion est possible à tout moment). Il s'agit enfin, dans "l'après-Irak", de répondre à la question de la relation avec les Etats-Unis et d'un futur partage des tâches en matière d'interventions extérieures. Il ne pourra et ne devra plus se faire d'après le modèle actuel, testé essentiellement lors du conflit des Balkans, où les Etats-Unis se chargeaient des interventions militaires tandis que l'ONU assurait les opérations humanitaires et l'Europe la reconstruction. Mais un nouveau partage des tâches octroyant davantage de responsabilités à l'Europe suppose que les Européens renforcent leurs capacités de défense et accroissent donc leur effort budgétaire dans ce domaine. L'Europe adhère par ailleurs à un concept de sécurité élargi qui privilégie la stabilisation par le développement et la prévention (civile) des conflits à l'intervention militaire et doit débloquer les crédits correspondants (en termes de coopération par exemple).

D. La France et l'intervention extérieure en Afrique : quelle doctrine ?

C'est à propos de l'Afrique qu'apparaissent le plus clairement les différences entre les cultures française et allemande de la politique extérieure : du fait de son passé colonial, la France a toujours des intérêts considérables en Afrique et des liens historiques avec ce continent. Les interventions militaires de la France en Afrique ont une longue tradition et sont généralement déclenchées et encadrées par des traités d'assistance signés avec les Etats africains. 5 000 soldats français y sont aujourd'hui encore stationnés en permanence sur cinq bases et des unités de marine françaises sont présentes dans le Golfe de Guinée et le Golfe d'Aden.

La France déploie actuellement en Côte d'Ivoire, dans le cadre de l'opération "Licorne", 4 000 soldats destinés à soutenir la mission de pacification de la "Communauté économique des Etats d'Afrique de l'ouest" (CEEAO), qui a établi une zone tampon entre rebelles et troupes gouvernementales. Cette mission "difficile, mais indispensable" (selon le ministre français de la Défense, Madame Alliot-Marie) doit permettre d'éviter que l'Etat ne s'effondre. L'objectif est d'encourager la réconciliation nationale et d'assurer la sécurité de la population. Mais son objectif initial était aussi de protéger les ressortissants français (ainsi que d'autres étrangers) d'éventuelles agressions - but légitime de l'intervention extérieure que la France met systématiquement en avant (outre la protection d'intérêts vitaux tels que l'approvisionnement en pétrole et autres matières premières essentielles).

Avec les forces considérables qu'elle met en oeuvre, l' "opération Licorne" fait un peu oublier qu'il s'agit ici de soutenir une force de paix panafricaine et non d'une intervention unilatérale de la France, même si celle-ci est couverte par l'accord de défense conclu avec la Côte d'Ivoire. Cette stratégie nouvelle - intervention indirecte faisant appel à des militaires de la région, en l'occurrence des soldats africains - s'exprime de façon visible dans le programme RECAMP (...) destiné, selon le vice-amiral Patrick Hebrard, à "contribuer au renforcement des troupes de maintien de la paix africaines". Cela se fait de trois façons :

- formation d'officiers et de sous-officiers
- conduite de manœuvres avec participation de conseillers français
- soutien opérationnel et logistique aux forces de paix panafricaines.

La France voit dans ce programme une expérience positive qui pourrait être reprise par l'Union européenne. Des hypothèses plus audacieuses telles que la participation de l'UE (ou de certains Etats membres) à la renégociation (...) par la France des accords de défense passés avec certains Etats africains sont pour l'instant plus de l'ordre de la prospective future que des projets à courts terme, mais pourraient - étant donné la perte de contrôle rapide de l'Etat dans de nombreuses régions d'Afrique et ses conséquences pour l'Europe - figurer à l'ordre du jour plus tôt qu'on ne le pense souvent aujourd'hui. Comme le dit Winrich Kühne, l'Afrique ne représente certes pas un "espace stratégique" pour l'ensemble de l'Europe, mais il existe, en dehors des intérêts particulièrement marqués de la France, de la Grande-Bretagne et du Portugal un intérêt commun à endiguer les conséquences de l'effondrement de certains Etats (réfugiés, criminalité, terrorisme).

On peut dès lors se demander si l'opération "Artémis" était une action éphémère ou une mission à renouveler le cas échéant à l'avenir ; entre juin et septembre 2003, l'UE a en effet mené pour la première fois (à Bounia, dans l'Est du Congo), sous commandement français, une opération de rétablissement de la paix réussie en dehors des frontières de l'Europe. Du point de vue européen, trois arguments plaident en faveur d'une répétition de ce genre de missions : elles nécessitent relativement peu de moyens humains et financiers, ne posent pas de problème de compétence ou de concurrence avec les Etats-Unis (l'Afrique ne présentant pas pour eux d'intérêt stratégique) et sont acceptées par les Africains (les missions de pacification menées par d'anciennes puissances coloniales ne sont généralement plus considérées comme d'intolérables ingérences, même si certains partisans du gouvernement ivoirien critiquent ainsi l'intervention française actuelle). Un autre avantage tient au fait que plusieurs Etats européens entretiennent de toutes façons des troupes sur le continent et qu'une opération comme la mission de stabilisation britannique au Sierra Leone a pu être "européanisée" sans difficulté. L'Afrique pourrait ainsi devenir pour la politique de défense européenne un "terrain d'exercice", au sens positif du terme, dont bénéficieraient les deux côtés : la population africaine malmenée par des milices brutales et des gouvernements peu scrupuleux se verrait garantir la survie et un minimum de sécurité tandis que les Européens pourraient, dans la limite de leurs modestes moyens, tester leurs capacités militaires - encore insuffisantes à ce jour (Grande-Bretagne et France exceptée) pour des opérations autonomes de grande ampleur. Ils seraient ainsi préparés au mieux pour le jour où un "conflit latent" aux frontières de l'Europe virerait à une guerre sanglante.

10. CERCLE STRATÉGIQUE FRANCO-ALLEMAND

Berlin, 17. + 18. 10. 2003

PROGRAMME

Vendredi 17 Octobre 2003

16H15 **Ouverture**

Gernot Erler, député, vice-président du groupe parlementaire du SPD au Bundestag

16h30 **LES ENJEUX DE L'ELARGISSEMENT POUR LA PESD ET LA PESD**

Introduction

Pascal Boniface, directeur de l'IRIS

Dilution ou renforcement de la PESD et de la PESD avec l'élargissement ?

Jacques BOYON, ancien secrétaire d'Etat à la Défense

Eckard LÜBKEMEIER, directeur adjoint du département Europe, chancellerie fédérale

Discussion

animée par Winfried Veit, directeur du bureau parisien de la Friedrich-Ebert-Stiftung

18h00 **Le couple franco-allemand et les nouveaux équilibres de l'Union européenne**

Jean-Claude BRUNET, Centre d'Analyse et de Prévision, Ministère des Affaires étrangères

Angelica SCHWALL-DÜREN, MdB, Vice-présidente du groupe parlementaire du SPD au Bundestag

Discussion

animée par Pascal Boniface, directeur de l'IRIS

Samedi 18 Octobre 2003

09h00 **LES CONDITIONS POLITIQUES ET MILITAIRES DES INTERVENTIONS EXTERIEURES**

Introduction

Mathias JOPP, directeur de l'Institut de politique européenne

09h15 **Quelles limites aux engagements extérieurs ?**

Charles JOSSELIN, ancien ministre délégué à la coopération et à la francophonie

Gernot ERLER, Député, vice-président du groupe parlementaire du SPD au Bundestag

Discussion animée par Mathias Jopp, directeur de l'Institut de politique européenne

11h15 **La France et les interventions extérieures en Afrique : quelle doctrine ?**

Vice-Amiral HEBRARD ; Sous-Chef « Opérations », Etat-Major des Armées

Winrich KÜHNE, directeur du Centre pour les missions internationales

Discussion

animée par Arthur Paecht, président de l'IRIS