

dossier

# Multilatéralisme et coopération internationale

*Après l'intervention américaine en Irak et la fracture transatlantique, les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne chargeaient, en mai 2003, M. Javier Solana, haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune de l'U.E., d'élaborer un document stratégique pour l'Europe. Ce document initial, intitulé « Une Europe sûre dans un monde meilleur », fut présenté et approuvé au Conseil européen de Thessalonique, le 20 juin 2003, en tant que base d'une stratégie globale de sécurité européenne. Quelques pistes de réflexion qui devraient faire l'objet d'une attention toute particulière dans l'élaboration et la conception même que l'Union européenne se fait non seulement de la sécurité internationale, mais aussi de la place qu'elle entend occuper et des instruments qu'elle entend privilégier sur la scène internationale.*

## Bernard Adam et Caroline Pailhe

Bernard Adam est directeur du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité; Caroline Pailhe y est chargée de recherche.

L'Europe manque cruellement d'une vision stratégique qui puisse définir les objectifs de sa politique étrangère, de sécurité et de défense, développée pourtant depuis les années nonante.

### LA NÉCESSITÉ D'UN CONCEPT STRATÉGIQUE

Depuis les conseils européens de Cologne (juin 1999) et d'Helsinki (décembre 1999), l'Union européenne tente de construire une capacité propre, tant civile que militaire, de gestion des crises. Depuis lors, les progrès et le financement de ces développements ont surtout été

tangibles sur le plan militaire. Il est regrettable que des capacités et des institutions aient été établies dans ce domaine sans que l'Europe ne dispose, d'abord, d'une vision claire de ses objectifs stratégiques sur la scène internationale, au service desquels pourraient, ensuite, être déployés des moyens spécifiques. Le document de Javier Solana est, à cet égard, le bienvenu.

### UNE VISION DURABLE DU MONDE

Le concept stratégique européen ne doit pas être conjoncturel. Il doit pouvoir définir et énoncer, sur le long terme et en

dehors de toute considération circonstancielle, une vision durable du monde et des relations internationales.

Un concept stratégique s'inscrit par définition dans un document de référence qui ne doit pas servir des objectifs à court terme. Le document de J. Solana arrive cependant à un moment politique particulier des relations transatlantiques. À la suite de l'intervention anglo-américaine en Irak et de la fracture entre Bruxelles et Washington, le risque est que le concept stratégique européen vise la réconciliation avec les États-Unis et la réaffirmation du partenariat stratégique euro-américain en s'alignant sur des conceptions trop réductrices sur l'état du monde et sur l'usage excessif de la force militaire comme solution à tous les maux. Au contraire, le document stratégique européen doit proposer, de manière claire et décisive et en dehors de toute considération circonstancielle, la construction d'une action réfléchie et propre à l'U.E. sur la scène internationale.

### DES PRIORITÉS EUROPÉENNES SPÉCIFIQUES

Le concept stratégique européen doit présenter un agenda européen spécifique et se démarquer des conceptions américaines actuelles, qui semblent l'avoir trop influencé.

Tant dans le fond que dans la forme, les préoccupations exposées dans la première version du document Solana semblent très proches de l'agenda américain et coïncident avec la National Security Strategy des États-Unis. Ainsi, Solana

esquisse un « axe du bien » qui s'offre en miroir à l'« axe du mal » américain. Seule la référence aux Nations unies, et à l'aval du Conseil de sécurité pour utiliser la force, l'en différencie de manière définitive. C'est salubre mais pas suffisant. Une approche strictement européenne, nourrie d'une vision particulière du monde, doit se refléter tant dans la description des menaces que dans la définition des instruments et des réponses à apporter pour y remédier. La référence ultime dans ces matières, ce sont les Nations unies, à travers la Charte de l'organisation, et non les États-Unis. Face au cuisant échec de la politique de l'actuelle administration américaine tant dans la lutte contre le terrorisme que dans son intervention en Irak (politique qui visait elle aussi à « rendre le monde plus sûr »), la communauté internationale a un besoin urgent d'une autre approche. Cela demande une différenciation plus énergique de la part de l'Europe vis-à-vis de l'agenda américain actuel, et donc davantage de volonté politique.

### LES MENACES INTERNATIONALES

La description des menaces et des risques tels que les entrevoit l'Union européenne doit être envisagée de manière systématique.

Les conflits, les armes de destruction massive, le terrorisme, les États en déliquescence ne sont pas des phénomènes en soi, qu'il s'agirait d'éradiquer. Ce sont des symptômes aux causes profondes qui sont néfastes tant pour l'Europe que pour ses partenaires et le reste du monde. La

définition des menaces et des risques doit donc être considérée de manière plus large afin d'englober les facteurs inducteurs objectifs qui favorisent leur apparition. Pour ce faire, il est nécessaire de les considérer en tant qu'éléments structurels du système international actuel dans ses aspects économiques, politiques, culturels, environnementaux, etc. et où interagissent ensemble des acteurs divers, dont l'Europe. In fine, le concept stratégique européen ne doit pas perdre de vue que si une stratégie de sécurité se veut internationale et efficace, la description qu'elle évoque des risques et des menaces, et les outils pour y remédier, doit pouvoir satisfaire l'ensemble — par nature diversifié — des acteurs qui interagissent sur la scène internationale et non quelques États nantis et privilégiés.

#### LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne doit se construire en tant que « puissance tranquille » agissant activement pour une meilleure sécurité collective par la coopération et le multilatéralisme.

L'objectif de l'Union européenne n'est pas de devenir un empire. Elle doit se présenter comme une puissance civile utilisant avant tout des outils civils (politiques, économiques, commerciaux, financiers) pour contribuer à une meilleure cohésion et une plus grande sécurité internationales. Cela est motivé par les valeurs que l'Europe entend défendre (démocratie, pluralisme, respect des droits de l'homme). La vision européenne

de l'organisation du monde est la coexistence pacifique entre les différentes parties qui le composent, travaillant au sein de partenariats équilibrés. C'est donc dans la coopération et le multilatéralisme que l'U.E. agira avec le reste du monde, et celui-ci ne doit pas être envisagé d'emblée comme une menace, un rival ou un concurrent. Concrètement, l'U.E. doit renforcer l'action et les moyens des Nations unies et des autres organisations régionales (O.S.C.E., Union africaine...).

#### S'ATTAQUER AUX CAUSES

L'amélioration de la sécurité internationale exige de s'attaquer structurellement aux causes profondes qui entraînent l'apparition des risques et des menaces. Cela nécessite du temps et de la patience. Et surtout de la clairvoyance dans l'analyse, suivie d'une cohérence dans l'action politique.

Les actions terroristes et les politiques agressives de certains États trouvent la plupart du temps leur origine dans les profondes inégalités socioéconomiques entre le Nord et le Sud, mais également au sein des populations des pays du Sud. Certaines positions européennes dans le cadre de la libéralisation des relations commerciales contribuent à renforcer ces inégalités. L'extension du système de libre circulation des biens et des investissements prônée par les États-Unis et les autres pays industrialisés, dont l'U.E., ne tient aucun compte des conséquences désastreuses qu'elle entraîne dans de nombreux pays qui s'appauvrissent. Cela est aggravé par le fait que tant les pays

européens que les États-Unis continuent de protéger massivement certains secteurs, comme l'agriculture. Il s'agit d'une concurrence fautive et déloyale: les pays riches se protègent tout en interdisant aux pays pauvres de le faire. L'aide au développement de l'U.E. est un outil important à renforcer, dans le cadre notamment de l'objectif du 0,7 % du P.N.B. alloué à ce secteur. Le développement est en effet un outil efficace pour lutter contre les causes profondes donnant lieu à l'apparition des risques et des menaces. Elle ne peut en aucun cas servir d'alibi permettant, au plan commercial, la mise en place de mécanismes inéquitables. Enfin, pour s'attaquer aux causes profondes, l'ensemble des politiques de l'U.E. doit se réaliser dans la cohérence de ses objectifs stratégiques.

#### RENFORCER LA DIPLOMATIE ET LA PRÉVENTION DES CONFLITS

L'objectif de l'Union européenne sur la scène internationale doit, de manière claire et explicite, viser la prévention des conflits et subordonner à celle-ci tous ses instruments, qu'ils relèvent de la diplomatie traditionnelle, la coopération au développement, la politique commerciale, la gestion des crises ou le partenariat avec des acteurs tiers.

Dans le cadre de la prévention des conflits, différents types d'actions sont entrepris et/ou envisagés au niveau européen depuis les années nonante, qui ont trait à la diplomatie traditionnelle, à la coopération au développement, à la gestion civile et militaire des crises et à la

construction de divers partenariats avec d'autres régions du monde, les Nations unies et les organisations régionales. Ces actions ont donné lieu à divers documents, de la part du Conseil et de la Commission, qui permettent d'entrevoir un corps de doctrine de prévention des conflits déjà bien développé. Le concept stratégique européen doit, impérativement, non seulement se référer à ce corps de doctrine mais aussi largement s'en inspirer, tant dans la conception des risques et des menaces que dans les réponses à y apporter.

Par ailleurs, l'Union européenne devrait à tout le moins soutenir de manière explicite la diplomatie « de terrain », c'est-à-dire le travail de prévention et de règlement pacifique des conflits accompli sur le terrain par les acteurs de la société civile. Elle devrait également, dans ce contexte, envisager la possibilité d'instaurer des équipes de médiateurs pouvant être déployées à tous les niveaux, avant, pendant et après un conflit, en parallèle avec les instruments plus traditionnels déjà existants.

#### PROMOUVOIR LES PARTENARIATS

En tant que telle, l'Union européenne est une institution qui s'est bâtie pour empêcher la résurgence des conflits que ses États membres ont connus jusqu'à la moitié du xx<sup>e</sup> siècle. L'intérêt de l'U.E. est aujourd'hui de soutenir l'apparition d'institutions analogues ailleurs dans le monde. Dans un premier temps, elle doit aider à la mise en place de conférences régionales et de partenariats.

L'Europe continue de s'élargir et a la vocation de s'étendre à l'ensemble du continent européen. Un calendrier d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne devra, à cet égard, être établi. Si des coopérations renforcées permettront sans doute à un noyau dur de réaliser davantage de politiques communes, l'U.E. doit continuer à mettre en place des mécanismes de partenariats, notamment avec la Fédération de Russie. Historiquement, les pays européens entretiennent des liens privilégiés avec l'Afrique, d'où la nécessité de soutenir le renforcement de l'Union africaine et des organisations sous-régionales africaines. Au Moyen-Orient, dans le prolongement du partenariat euro-méditerranéen, l'U.E. doit soutenir la mise en place d'une Conférence régionale, sur le modèle de la « Conférence sur la sécurité et la conurbation en Europe » (C.S.C.E., devenue O.S.C.E.) permettant d'aborder trois « corbeilles » : le contrôle des armements et le désarmement ; le développement et la coopération socioéconomiques ; et le respect des droits de l'homme et la démocratie.

#### CONTRÔLE DES ARMEMENTS ET DÉSARMEMENT

L'U.E. doit marquer son inattention de participer activement au renforcement du système international de non-prolifération tant des armes de destruction massive que des armes classiques.

Dans la rédaction d'un concept stratégique, l'Union européenne devrait intégrer une politique de non-prolifération plus volontariste, se démarquant ainsi clairement de l'actuelle politique des

États-Unis qui affaiblit les traités internationaux dans ce domaine, soit en les minant, soit en refusant leur développement. Ainsi, dans le prolongement des efforts entrepris après la Guerre froide à la fin des années quatre-vingt, l'Union européenne doit soutenir le renforcement du système juridique international de non-prolifération des armes de destruction massive (nucléaire, biologique et chimique). Les mécanismes de contrôle et de vérification doivent être améliorés, notamment ceux de l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.). Le niveau d'armements classiques de certains pays doit être surveillé et entrainer des processus de désarmement dans un cadre régional et sous la supervision des Nations unies. Les exportations d'armes devraient être réglementées par un « traité sur les transferts d'armes » et la lutte contre la prolifération excessive des armes légères et les trafics d'armes doit se poursuivre (traités sur la traçabilité et sur le courtage).

#### COMBATTRE EFFICACEMENT ET DURABLEMENT LE TERRORISME

Pour combattre le terrorisme, l'Union européenne doit promouvoir une action ciblée, davantage policière et judiciaire que militaire, et ce, dans le cadre d'une agence de lutte contre le terrorisme à créer sous les auspices des Nations unies.

Dans la lutte contre le terrorisme, le but des actions entreprises par l'Union européenne doit être d'identifier et localiser les auteurs des actes terroristes puis les déférer devant les tribunaux. Cette lutte de type policière et judiciaire devrait être

réalisée sous les auspices des Nations unies, et décidée et définie dans le cadre de résolutions du Conseil de sécurité. De plus, l'Union européenne devrait encourager les Nations unies à créer une agence de lutte contre le terrorisme pouvant mettre en œuvre une stratégie globale (avec l'amélioration des conventions existantes) et encadrer les actions entreprises contre la menace terroriste.

### UTILISER L'OUTIL MILITAIRE EN DERNIER RECOURS

L'outil militaire doit être clairement identifié comme un ultime recours à écarter autant que possible. Par ailleurs, la possibilité de recourir à des frappes préventives doit être explicitement banni du concept stratégique européen.

La décision de recourir à la force ne peut être prise de manière unilatérale et sans accord du Conseil de sécurité des Nations unies (ou par l'Assemblée générale, si le Conseil de sécurité ne peut prendre de décision). Au-delà de ce principe irrévocable, il est cependant nécessaire de s'interroger sur l'efficacité de cet outil. Ainsi, l'usage de la force tel qu'on l'envisage depuis le 11 septembre 2001, peut-il réellement et de manière efficace contrer les menaces internationales ou ne fait-il que les renforcer? Est-ce grâce à l'outil militaire que l'Europe pourra réaliser ses objectifs stratégiques? Il s'agit en tout cas de combattre l'idée que l'on peut construire, par le recours aux moyens militaires et à la force, un monde meilleur et diffuser de par le monde la démocratie et la liberté. Il faut en effet éviter de relégi-

timer l'usage de la force dans les relations internationales quel qu'en soit l'objectif. Le but premier de la constitution d'une capacité militaire européenne devrait donc être de contribuer aux opérations de maintien de la paix, d'interposition et de pacification (les tâches dites « de Petersberg »), et ceci, dans le cadre strict d'un mandat des Nations unies. Par ailleurs, l'Union européenne devrait privilégier une meilleure organisation des moyens militaires que possèdent déjà les États membres plutôt que de les accroître, ce qui entraînerait une augmentation du budget alloué à ce secteur. Il est légitime que l'Union européenne développe des moyens militaires propres pour la défense de son territoire et de ses citoyens mais les capacités actuelles sont suffisantes pour remplir cet objectif.

### CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE

Le concept stratégique européen, comme les différents développements de l'Union européenne, doit faire l'objet d'un débat démocratique.

Le concept stratégique qui engage l'Union européenne, avec ses quatre-cent-cinquante millions de citoyens, à jouer un rôle actif sur la scène internationale, peut-être même en tant qu'acteur militaire, ne peut faire l'impasse sur la consultation de son opinion publique, à travers les parlements nationaux et à travers le Parlement européen. Le déficit démocratique, que l'on dénonce à juste titre comme facteur de déstabilisation des pays tiers, ne peut caractériser la gestion des institutions européennes. ■