

Le Soir (Bruxelles), <http://www.lesoir.be/> , February 22, 2005

U.S.-NATO-EU: a virtuous *ménage à trois*?
By Leo Michel

Mature, ambitious but stressed superpower in search of capable, experienced partners to explore new ways of advancing shared interests, values. Contact: gwb@whitehouse.gov

The secret's out: President Bush's February 21-24 trip to Brussels, Mainz, and Bratislava will not be his "journey to Canossa" (the Italian castle where, in 1077, excommunicated German ruler Henry IV did penance and was reconciled with Pope Gregory VII.) As Secretary of State Rice and Secretary of Defense Rumsfeld made clear during their European talks, Mr. Bush will not offer any *mea culpa* on Iraq, Guantanamo detainees, the International Criminal Court or other issues that have roiled transatlantic relations. Nor will he embrace Chancellor Schroeder's recent suggestion that NATO's role as the "primary venue" for strategic coordination is in eclipse, and that the U.S. and EU governments should appoint a high-level panel to identify how to "adapt our cooperation structures."

Still, the "Bush II" administration wants better cooperation with Europe, especially on security matters. Thus, after meeting fellow Allied leaders at NATO headquarters, Mr. Bush drives downtown, where he will be the first American president to meet the European Council, College of Commissioners, and EU parliamentarians in the symbolic home of European integration.

Most U.S.-EU summits have been bland events dominated by haggling over trade, not discussions of grand strategy. Economic issues cannot be ignored this time, either, as the EU (as a bloc) and the U.S. are each other's largest investment and trade partners. But Mr. Bush has a broader agenda: enlisting the EU as a fuller and more effective partner to combat terrorism, staunch the proliferation of dangerous weapons, stabilize failed states, and promote democracy.

The U.S. has been moving in this direction since the late 1990s, but not easily. Republican and Democratic Administrations alike have considered NATO as the "anchor" of U.S. engagement in Europe and the primary mechanism for shaping Allied defense policies and capabilities. Hence, when Prime Minister Blair and President Chirac declared, in December 1998, that the EU "must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so," the initial U.S. response was chilly.

Many Americans wondered if the EU would be capable of "taking care of fires in its own backyard," as then French Defense Minister Richard put it. Some worried that the focus of defense and security cooperation might migrate from NATO, where America's political and military strengths give it a preponderant role in shaping policy and operations, to the EU, where there is no U.S. seat at the table.

9/11, Iraq, and NATO and EU enlargement in 2004 have changed Washington's attitude. Completing NATO's transformation from its Cold War structures and boosting its capability to handle demanding "out-of-area" tasks remain top American priorities. Yet divisions between "hard" and "soft" security have become blurred. U.S. officials emphasize that a range of governmental tools-diplomatic, political, intelligence, economic, financial, justice and law enforcement, immigration and military-must be engaged in combatting terrorism, but key elements of these fall outside NATO's turf.

Thanks to enlargement, 19 of the 25 EU states are in NATO, and four others are in NATO's Partnership for Peace. Many Europeans see the EU, not the Alliance, as the natural leader in security issues that are not primarily military. True, the EU does not move at warp speed. Still, it has tried, especially after the Madrid bombings, to tackle terrorist threats within its borders and adjacent regions.

A more secure Europe reduces the terrorists' ability to harm U.S. citizens and interests overseas or attack the American homeland via shipping containers or passenger aircraft. No wonder the Department of Homeland Security recently decided to appoint special "attaché" to the EU. (Recognizing its need to better understand the EU's workings, the Pentagon has assigned a senior official to the U.S. EU Mission since mid-2000.)

The logic of U.S.-NATO-EU cooperation is compelling. Each European state has a single army, air force, navy and defense budget to meet its respective national, NATO, and/or EU commitments. There is no margin for wasteful duplication, and divergent operational doctrines would increase the inherent risks of military operations. And the EU's holistic approach to improving law and order, governance, and socio-economic conditions in conflict-prone regions--areas where it has expertise as well as Euros to contribute--complements NATO's strengths in peacekeeping and defense reform.

Indeed, Mr. Bush can point to promising examples of such cooperation. In Bosnia, Kosovo and Macedonia, the U.S., NATO, and EU have worked closely to enhance stability and security. EU experts teamed with NATO and the U.S. to support the Afghan presidential election last October, and the President praised EU assistance to the recent Iraqi elections. The three played mutually supportive roles to advance democratic elections in Ukraine. All are engaged, albeit with differing emphasis, in encouraging reform and regional cooperation within the Caucasus and Broader Middle East.

But hold the champagne. Despite shared democratic values and many common security interests, NATO and the EU are profoundly different in basic structure and scope. Unlike sovereignty-minded NATO, the EU has many supranational attributes and aspires to "an ever closer union." The preponderant U.S. role in NATO does not guarantee consensus there, and America's absence from EU councils clearly limits its influence over European policies that directly or indirectly affect U.S. interests. And the EU does not include six other NATO Allies--Canada, Turkey, Norway, Romania, Bulgaria and Iceland--a troubling omission of Mr. Schroeder's proposal. Hence, awkward moments among the protagonists are inevitable.

Those who doubt it should pay heed to simmering anger in the Administration *and* Congress over the EU's steps to end its embargo on arm sales to China. Many Americans also are skeptical of the EU 3 approach--much talk of carrots, no talk of sticks--to prevent the emergence of a nuclear-armed Iran. That the U.S., in both cases, appears out-of-sync with the UK, despite their fabled "special relationship," underscores the point. Verily, where countries stand depends, in part, on where they sit.

How, then, to move these tricky relations forward during the President's visit?

European leaders are looking for words and deeds affirming American support for a more integrated EU with an increasingly responsible role in global security. In recent years, even unabashedly "transatlantist" Europeans have wondered aloud if Washington hopes to keep EU ambitions in check by systematically playing certain Allies and Partners against others. None of them wants to be manipulated or forced to "choose" between NATO and the EU. If the U.S. has a beef with a particular EU policy, it should challenge it with convincing arguments--without appearing to belittle the EU as an institution. The newest EU members have as much *amour propre* as "Europe's" original six.

The U.S., too, has legitimate concerns. Will the Europeans actually build the interoperable military and civilian crisis management capabilities needed to meet 21st century threats? Equally important, will they act forcefully, either within NATO, or in "coalitions of the willing" alongside the U.S., or under a EU flag should diplomacy and economic inducements fail in some cases? By-and-large, the Europeans have shown determination in the Balkans and Afghanistan, but those challenges are far from resolved. And the shadow of Iraq, where European ranks on the ground have been uneven and thinning of late, looms large. Given the

pressing agendas of both NATO and the EU, is this really the time, Herr Schroeder, for more theoretical debates about who should do what to advance Euro-Atlantic security?

Most Europeans and Americans want continued U.S. engagement with, not estrangement from, the Old Continent. Realizing a U.S.-NATO-EU *ménage à trois* won't be a quick or easy affair, but the President's visit to "Europe's house" could nudge the relationship along.

The writer is a Senior Research Fellow with the Institute for National Strategic Studies, National Defense University. The author's views do not necessarily represent the official policy of the Department of Defense or any other U.S. Government agency.

Le Soir (Bruxelles), <http://www.lesoir.be/> , 22 février 2005

Etats-Unis - Otan - Europe : un vertueux ménage à trois ?

La visite du président Bush à Bruxelles, Mayence et Bratislava, du 21 au 24 février, ne sera pas son " voyage à Canossa ", ce château italien où, en 1077, l'empereur d'Allemagne Henri IV fit pénitence et se réconcilia avec le pape Grégoire VII qui l'avait excommunié.

M. Bush ne vient pas faire son mea culpa sur l'Irak, les détenus de Guantanamo, le Tribunal pénal international ou d'autres sujets qui ont récemment agité les relations transatlantiques.

Il y a également peu de chance qu'il embrasse la récente suggestion du chancelier Schröder pour qui l'Otan n'est plus le principal cénacle pour régler les questions stratégiques et qui suggérerait que les gouvernements américains et européens mettent sur pied une commission de haut niveau pour étudier comment adapter leurs structures de coopération.

Il n'en reste pas moins que l'administration Bush II veut une meilleure coopération avec l'Europe, en particulier sur des questions de sécurité. C'est pourquoi, après avoir rencontré ses amis alliés au siège de l'Otan, M. Bush se rendra en ville et deviendra le premier président américain à rendre visite au Conseil, à la Présidence, et à la Commission au siège de l'Union européenne.

La plupart des sommets entre les Etats-Unis et l'Europe se sont jusqu'ici résumés à de fades rencontres dominées par des marchandages sur des sujets commerciaux et non par des discussions de grande stratégie. Les sujets économiques ne peuvent être ignorés cette fois non plus.

Mais M. Bush a un agenda plus large : engager l'Union européenne à devenir un partenaire encore plus proche et plus efficace pour combattre le terrorisme, endiguer la prolifération d'armes dangereuses, stabiliser les pays instables, et promouvoir la démocratie.

Les Etats-Unis oeuvrent dans cette direction depuis la fin des années nonante, non sans difficultés. Les administrations, démocrates comme républicaines, ont toujours considéré l'Otan comme le point d'ancrage de l'engagement américain en Europe et comme le mécanisme principal pour élaborer les politiques et capacités de défense alliées.

C'est pourquoi, lorsque Tony Blair et Jacques Chirac déclarèrent en décembre 1998 que l'Union européenne devait avoir la capacité d'agir de façon autonome, avec une force militaire crédible, les moyens de décider quant à son utilisation, et une volonté de le faire, la réaction américaine initiale fut plutôt froide.

De nombreux Américains se demandèrent si l'Union européenne serait capable " d'éteindre des incendies dans son propre jardin ". Certains s'inquiétaient par ailleurs de voir le coeur de la coopération en matière de sécurité et de défense migrer de l'Otan - où la prédominance politique et militaire américaine donnait aux Etats-Unis un rôle prépondérant - vers l'Union européenne, où il n'y a pas de chaise américaine à table.

Le 11 Septembre, l'Irak, ainsi que les élargissements de l'Otan et de l'Union européenne en 2004 ont modifié la position de Washington. Achever la transformation de l'Otan suite à la fin de la Guerre froide et accroître sa capacité à faire face à des missions difficiles en dehors du territoire de l'Alliance atlantique demeurent les priorités absolues des Américains.

Aux yeux de nombreux Européens, c'est l'Union européenne - et non l'Otan - qui est le leader naturel pour toute question de sécurité qui n'est pas purement militaire.

La logique de la coopération Etats-Unis - Otan - Union Européenne est incontournable. Chaque pays européen a sa propre armée, sa force aérienne, sa force navale, et son budget Défense pour remplir ses obligations nationales ainsi que celles imposées par l'Otan, par l'Union européenne ou par elles deux. Il n'y a pas de place pour de coûteuses duplications ; et des doctrines opérationnelles divergentes ne feraient qu'accroître les risques inhérents aux opérations militaires.

De plus, l'approche holistique de l'Union européenne qui tend à améliorer la règle de la loi, la gouvernance, et les conditions socio-économiques dans des régions où des conflits menacent - un domaine dans lequel elle peut apporter tant son expertise que ses moyens financiers - complète les atouts dont dispose l'Otan pour mener des opérations de maintien de la paix et réformer le système de défense.

En Bosnie, au Kosovo, et en Macédoine, les Etats-Unis, l'Otan et l'Union européenne ont collaboré étroitement pour améliorer la stabilité et la sécurité. Des experts de l'Union européenne ont fait équipe avec l'Otan et les Etats-Unis pour contribuer à la bonne tenue des élections présidentielles en Afghanistan, et le président Bush a salué l'assistance de l'Union européenne lors des récentes élections en Irak. Les trois partenaires ont aussi contribué à la tenue d'élections démocratiques en Ukraine. Tous trois sont aussi engagés - même si c'est avec une détermination différente - à encourager les réformes et la coopération régionale dans le Caucase et au Moyen-Orient.

Mais il est prématuré de sabrer le champagne. Bien que partageant des valeurs démocratiques et de nombreux intérêts en matière de sécurité, l'Otan et l'Union européenne sont profondément différentes en termes de structure et d'envergure. Le rôle prépondérant des Etats-Unis dans l'Otan n'y garantit pas le consensus et l'absence de l'Amérique des sommets européens limite clairement l'influence qu'a cette dernière sur les politiques européennes qui affectent directement ou indirectement les intérêts américains.

De plus, six autres membres de l'Otan ne font pas partie de l'Union européenne, à savoir le Canada, la Turquie, la Norvège, la Roumanie, la Bulgarie, et l'Islande - une troublante omission dans la proposition du chancelier Schröder. Des moments difficiles entre les protagonistes sont inévitables.

Ceux qui en doutent devraient tenir compte de l'énorme mécontentement de l'Administration et du Congrès américains face aux démarches de l'Union européenne en vue d'abroger l'embargo sur la vente d'armes à la Chine. Beaucoup d'Américains sont aussi sceptiques quant à l'approche des trois grands pays européens vis-à-vis de l'Iran - on parle beaucoup de carotte et très peu de bâton - pour empêcher ce pays de développer l'arme nucléaire. Le fait que les Etats-Unis aient, aussi bien sur la Chine que sur l'Iran, un avis tout à fait différent du Royaume-Uni, en dépit de leur relation spéciale, illustre ce fait.

Mais alors, comment faire progresser ces relations délicates pendant la visite du président Bush ? Les dirigeants européens attendent des mots et des gestes affirmant le soutien américain à une Union européenne encore plus intégrée et jouant un rôle accru en matière de sécurité globale.

Ces dernières années, même les Européens les plus atlantistes se sont interrogés à voix haute pour savoir si Washington espère freiner les ambitions européennes en " jouant " systématiquement certains alliés et partenaires contre d'autres. Aucun de ces derniers n'entend être manipulé ou contraint de " choisir " entre l'Otan et l'Union européenne. Si les Etats-Unis ont

un problème avec une politique européenne spécifique, ils devraient la contester avec des arguments convaincants, sans chercher à rabaisser l'Union européenne en tant qu'institution.

Les Etats-Unis ont, eux aussi, des préoccupations légitimes. Les Européens vont-ils vraiment acquérir les capacités interopératives militaires et civiles de gestion de crise nécessaires pour faire face aux menaces du XXI^e siècle ? Tout aussi important, vont-ils considérer l'usage de la force - que ce soit sous la bannière de l'Otan, aux côtés des Etats-Unis dans une " coalition des volontaires ", ou sous la bannière de l'Union européenne - dans les cas où la diplomatie et les pressions économiques s'avèrent inopérantes.

Dans les Balkans et en Afghanistan, les Européens ont fait preuve de détermination, mais ces défis sont loin d'être résolus. Et l'ombre de l'Irak, où les rangs européens sur le terrain ont été inégaux, et se sont dernièrement clairsemés, se profile distinctement. Étant donné les agendas urgents de l'Otan comme de l'Union européenne, est-ce vraiment le moment, M. Schröder, pour lancer de nouveaux débats théoriques sur " qui devrait faire quoi " pour accroître la sécurité euro-atlantique ?

La plupart des Européens et des Américains souhaitent que les Etats-Unis restent engagés sur le Vieux Continent, et non qu'ils se l'aliènent. Parvenir à un ménage à trois entre Etats-Unis, Otan, et Union européenne ne sera pas chose aisée et ne se fera pas rapidement, mais la visite du président Bush à la Maison Europe pourrait donner un coup de pouce à la relation transatlantique.

The writer is a Senior Research Fellow with the Institute for National Strategic Studies, National Defense University. The author's views do not necessarily represent the official policy of the Department of Defense or any other U.S. Government agency.