

Juillet 2014

Position Paper II

Gestion de crise en Europe dans le contexte des événements en Ukraine

Task Force on Cooperation in Greater Europe



PISM



About the Task Force

Cette Task Force (Groupe de travail) apporte des propositions visant à permettre à tous les pays de la région à rompre définitivement avec l'héritage coûteux de la Guerre froide et à se concentrer efficacement pour relever les défis politiques, économiques et de sécurité du 21^e siècle. Cette Task Force aborde les causes actuelles de méfiance entre les pays et les acteurs clés de la région, a comme thème central dans ses délibérations la volonté de renforcer la confiance, et définit comme objectif une vision et pour une plus grande Europe coopérative et une série de mesures pratiques nécessaires pour amener dans cette direction les relations internationales du continent.

La Task Force est soutenue par, et se fonde sur, le travail d'analyse indépendant du European Leadership Network (ELN), du Russian Council on International Affairs (RIAC), du Polish Institute of International Affairs (PISM), et du International Strategic Research Organisation in Ankara (USAK).

La Task Force a l'adhésion confirmée des membres suivants:

Adam Daniel Rotfeld, ancien ministre des Affaires étrangères, (Pologne) (co-président de la Task Force);

Igor S. Ivanov, ancien ministre des Affaires étrangères, Président du Russian International Affairs Council, membre correspondant de la Russian Academy of Sciences (Russie) (co-président de la Task Force);

Des Browne, ancien secrétaire d'Etat à la Défense (RU) (co-président de la Task Force);

Özdem Sanberk, Directeur du International Strategic Research Organisation, ancien sous-secrétaire du Ministre des Affaires étrangères, (Turquie) (co-président de la Task Force);

Ana Palacio, ancienne ministre des Affaires étrangères (Espagne);

Paul Quilès, ancien Ministre de la défense (France);

Hervé Morin, ancien Ministre de la défense et Président du parti le Nouveau Centre (France);

Malcolm Rifkind, ancien Secrétaire aux affaires étrangères et à la défense (RU);

Volker Ruehe, ancien Ministre de la défense, (Allemagne);

Vitaly V. Zhurkin, Directeur Emérite du RAS Institute of Europe, membre de droit du RAS (Russie);

Tarja Cronberg, ancienne députée du Parlement Européen et ancien Directrice du Copenhagen Peace Research Institute (Finlande);

Vyacheslav I. Trubnikov, ancien Directeur du Russian Foreign Intelligence, Général d'armée (à la retraite), Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire de la Fédération de Russie (Russie);

Igor Yu. Yurgens, Président du conseil de l'Institute of Contemporary Development, Vice Président de la Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (Russie);

Anatoliy Adamishin, ancien ministre des Affaires étrangères et Ambassadeur au Royaume Uni, Président de l'Association of Euro-Atlantic Cooperation, et Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire de la Fédération de Russie (Russie);

Ruslan S. Grinberg, Directeur du RAS Institute of Economics, membre correspondant de l'Académie des Sciences russes (Russie);

Alexei Gromyko, Député Directeur de l'Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences (IE RAS) (Russie);

Anatoliy Torkunov, Recteur de la Moscow State Institute of International Relations of the RF MFA, membre de droit du RAS, Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire de la Fédération de Russie (Russie);

Ce document est publié au nom des membres signataires de la Task Force et non pas, par l'ensemble de la Task Force.

Des mises à jour sur les activités de ce projet seront ajoutés sur les sites internet de ELN, PISM, RIAC et USAK aux adresses suivantes : www.europeanleadershipnetwork.org; www.pism.pl; www.russiancouncil.ru; www.usak.org.tr.

Pour plus d'information et autre complément sur le projet, merci de contacter une de ces personnes :

*Dr Ian Kearns
Directeur, ELN, London
iank@europeanleadershipnetwork.org | Tel: +44 (0)203 176 2552
www.europeanleadershipnetwork.org*

*Jacek Durkalec
Non-Proliferation and Arms Control Project, PISM, Warsaw
durkalec@pism.pl | Tel: +48 (22) 556 80 00
www.pism.pl*

*Andrei Kortunov
Directeur-Général, RIAC, Moscow
akortunov@neweurasia.ru | Tel: +7 (495) 225 6283
www.russiancouncil.ru*

*Ambassadeur Özdem Sanberk
Directeur, USAK, Ankara
merkez@usak.org.tr | Tel: +90 (0312) 212 28 86*

Gestion de crise en Europe dans le contexte des événements en Ukraine

1. Introduction

Dans une précédente publication, février 2014, cette Task force (Groupe de travail) a fait valoir que si les Européens ne commençaient pas à travailler sur un nouveau projet de coopération européenne, alors les divisions entre l'Union Européenne et la Russie sur l'Ukraine et entre l'OTAN et la Russie sur d'autres sujets, pourraient créer une nouvelle période de confrontation en Europe.

Cette crainte est malheureusement devenue une réalité.

En conséquence, alors que nous croyons que le but d'une plus grande coopération européenne est toujours utile à poursuivre sur le long terme, les circonstances là rendent maintenant beaucoup plus difficiles à envisager. Si le but est d'avoir une plus grande validité et crédibilité à l'avenir, la route à son accomplissement doit donc démarrer par la gestion de la crise actuelle de manière efficace.

Dans ce document, nous avons donc indiqué des mesures visant à stabiliser et à améliorer l'environnement international dans lequel la crise actuelle est en cours. Ce faisant, nous abordons les conditions minimales nécessaires à toute notion de coopération plus larges et plus profondes entre la Russie et l'Occident à être pris au sérieux à l'avenir.

2. La crise actuelle et ses dangers inhérents à tous les participants

C'est une lapalissade, que de dire que les perspectives russes et occidentales sur la crise ukrainienne sont divergentes. Mais la tragédie impliquant l'avion de la compagnie Malaisienne dans l'espace aérien ukrainien a mis en évidence le danger des circonstances actuelles et le potentiel de la crise à s'intensifier de manière plus profonde.

Au cours des dernières semaines, un cycle d'accusations et de contre-accusations et des initiatives diplomatiques sans lendemain ont contribué à aggraver l'atmosphère.

Les forces militaires russes ont été stationnées à proximité de la frontière ukrainienne, tout en procédant à des exercices. L'OTAN a annoncé le déploiement de forces supplémentaires en Europe de l'Est.

1 It's time to pursue a cooperative Greater Europe. Task force position paper, January 30, 2014. http://www.europeanleadershipnetwork.org/it-is-time-to-pursue-a-cooperative-greater-europe_1167.html

La situation à l'intérieur de l'Ukraine reste extrêmement volatile, entre un niveau de violence qui ne cesse d'augmenter, l'existence de milices armées opérant des deux côtés, et avec en plus, le signe d'une radicalisation des populations de l'est et de l'ouest.

Dans ce contexte, nous reconnaissons bien sûr, et saluons les efforts des négociateurs de l'OSCE et d'autres intervenants pour parvenir à la négociation d'un règlement. Nous restons profondément préoccupés, toutefois, par la situation sur le terrain qui peut encore augmenter, mettant en danger la sécurité de tous en Ukraine et en Europe.

Pour éviter cette issue, nous exhortons toutes les parties à reconnaître certains des coûts potentiels et des dangers inhérents à la situation actuelle. Nous recommandons aussi vivement aux décideurs politiques de se rappeler certaines des leçons de base de la gestion de crise, apprises pendant la Guerre froide.

3. Les limites de l'efficacité de l'action unilatérale par les acteurs extérieurs

Un point essentiel pour débiter est de reconnaître, que si les parties internationales à cette crise ont des options politiques qu'elles pourraient poursuivre unilatéralement, toutes ces options ont des limites graves, quant à leur efficacité probable, et ont des coûts substantiels liés à elles dans la pratique.

Il y a eu beaucoup de spéculations occidentales, par exemple, au sujet de la Russie décidant d'une option d'intervention militaire directe en Ukraine orientale. Une telle intervention est naturellement théoriquement possible, bien que son intention soit fortement contestée par les signataires russes de ce document, et par le gouvernement russe à Moscou. Une telle intervention, même si elle devait avoir lieu, présenterait des conséquences très importantes et potentiellement graves pour la Russie elle-même. Elle perturberait les liens économiques importants entre l'Ukraine et la Russie ; il y aurait très probablement des flux de réfugiés à gérer, et beaucoup, en Ukraine blâmeraient la Russie à cette incitation au séparatisme, et cela signifierait aussi que l'Ukraine deviendrait hostile à la Russie pour une longue période.

D'autre part, des sanctions de l'Union Européenne et des Etats-Unis sont possibles et seraient bien plus significatives sur la Russie, plusieurs des signataires non russes à ce document ont non seulement soutenu leur introduction, mais soutiennent leur renforcement. De telles sanctions peuvent infliger des coûts sur l'économie russe. Mais tous les signataires à ce document identifient également que des sanctions plus larges pourraient aussi exercer un effet négatif sur les économies de plusieurs pays de l'UE. Il est aussi largement reconnu que de telles mesures pourraient en outre inciter une opinion plus nationaliste en Russie et pourraient durcir une opinion pro-russe en Ukraine orientale, renforçant la crise.

En outre, ni la Russie, ni l'UE n'a les ressources ou la capacité à renflouer seules l'économie ukrainienne et à soutenir sa transformation en un Etat qui fonctionne. Il serait moins coûteux et mieux pour tous, y compris pour l'Ukraine, si une voie pouvait être trouvée pour intégrer son économie à la fois à celle de la Russie et à celle de l'UE.

Quels que soient nos désaccords sur d'autres questions, la leçon que les signataires de ce document tirent de toutes ces options est qu'aucune de ces mesures unilatérales, pour toutes les parties, ne semblent la meilleure voie à suivre. Si une solution plus coopérative pouvait être trouvée dans des conditions acceptables pour tous, cela serait préférable.

En Ukraine, il est maintenant important que le processus de négociation de l'OSCE soit soutenu et respecté par toutes les parties. À l'échelle internationale, cependant, alors que ce processus est en cours, nous avons besoin de mesures supplémentaires pour créer un environnement externe capable d'être un appui, et non pas un problème pour ces négociations. Nous devons également prendre des mesures pour s'assurer qu'il n'y ait pas de nouvelles escalades dans cette crise.

4. L'insuffisance actuelle de l'OTAN / UE - dispositions pour une gestion de crise avec la Russie

Cette dernière préoccupation est majeure, parce que les dispositions de gestion des crises de l'OTAN-Russie et de l'UE-Russie sont insuffisantes. Le Conseil OTAN-Russie s'est à peine réuni depuis l'éclatement de la crise en Ukraine. En dépit de contacts téléphoniques récents entre responsables militaires de hauts rangs russes et de l'OTAN, il y a aussi peu, ou pas, d'échanges d'informations efficaces sur des déploiements militaires dans la région euro-atlantique. Les dispositions de gestion des crises de l'UE-Russie également n'existent pas.

C'est une situation particulièrement préoccupante, étant donné les récents incidents à la fois en mer Noire et à Slavyansk dans l'est de l'Ukraine. Il y a quelque mois, un avion militaire russe a survolé à plusieurs reprises un navire de guerre américain. Plus récemment, les forces sur le terrain ont arrêté les observateurs militaires internationaux et les ont détenus pendant plusieurs jours, augmentant les chances que les acteurs extérieurs puissent être entraînés dans des événements d'une manière involontaire et imprévue.

5. Recommandations pour une bonne gestion de crise

Nous invitons donc l'OTAN, l'UE et la Russie à :

- Faire preuve de retenue sur les plans de l'activité militaire et du discours politique, et à prendre des mesures pour encourager et assurer la retenue militaire et politique de l'ensemble de leurs alliés et plus largement de leurs partenaires dans la région;
- Adopter une communication croissante entre les militaires, des échanges d'informations et des mesures de transparence dans l'intérêt de tous et;
- Engager un dialogue direct avec les différentes parties comme un accompagnement au dialogue entre les parties au sein de l'Ukraine et entre les partis ukrainiens et les autres acteurs en dehors du pays.

Nous développons chacune de ces suggestions plus en détail ci-dessous

5.1 La gestion de crise à travers la retenue militaire et politique

Les incidents dans la mer Noire et à Slavyansk illustrent, chacun à leur manière, la possibilité d'une perte de contrôle des événements sur le terrain et la possibilité d'une escalade involontaire dans la crise. Pour éviter cela, les dirigeants politiques de tous les bords devraient revoir leurs règles d'engagements militaires et s'assurer que des conseils clairs en faveur de la retenue sont passés au sein de leur hiérarchie militaire.

En outre, les dirigeants politiques dans l'ensemble de la région euro-atlantique doivent se rappeler et reconnaître que l'Ukraine n'est pas le seul point de tension potentielle dans les relations entre la Russie et l'Ouest. Il y a des conflits non résolus entourant la Moldavie / la Transnistrie; la Géorgie / l'Ossétie du Sud / l'Abkhazie; et l'Arménie / Azerbaïdjan sur le Haut-Karabakh.

Il est dans l'intérêt de personnes qu'un ou plusieurs de ces derniers éclatent, ajoutant une nouvelle dimension à la crise actuelle. L'OTAN et ses membres, l'UE et la Russie doivent donc non seulement exercer un maximum de retenue dans leurs propres politiques et activités liées à chacun de ces différends, mais doivent être conscients et utiliser toute leur influence pour éviter qu'aucun des acteurs locaux impliqués, prennent des mesures qui pourraient déclencher une escalade involontaire ou l'élargissement des tensions actuelles entre la Russie et l'Occident.

Cela exigera un niveau élevé d'attention et de leadership politique en matière de politiques dans le voisinage proche et des messages clairs sur la nécessité de faire preuve de retenue à tous les dirigeants politiques et militaires locaux et autres acteurs concernés sur le terrain.

5.2 Gestion de crise grâce à une meilleure transparence et communication entre militaire

Dans le sillage de la crise en Ukraine, le niveau de suspicion militaire et la crainte en Europe a augmenté. Nous croyons, que nous avons également besoin de toute urgence de traiter cette question de manière que les deux parties, l'OTAN sur les intentions russes et vice versa, soient rassurés. Des mesures qui améliorent la transparence militaire, la prévisibilité et la stabilité sont essentielles. Ces mesures peuvent renforcer l'indépendance et défendre les intérêts de tous les Etats de la région euro-atlantique. Nous demandons donc instamment à toutes les parties participant au processus du Document de Vienne de soutenir l'augmentation du nombre de quotas de visites et à envisager l'instauration de missions régionales de liaison militaire - qui sont, des accords de réciprocité entre les nations qui permettraient à un petit nombre de fonctionnaires de surveiller les activités dans les régions définies du bassin euro-atlantique. Des échanges d'informations supplémentaires et de données sur les activités des forces militaires en dehors de leur garnison, ainsi que la clarté sur le déploiement de forces seraient également les bienvenus.

Dans le contexte de la crise actuelle, ces mesures aideraient à enlever toute crainte d'une attaque militaire par l'une des parties. Ces quelques mesures pourraient contribuer à une stabilité accrue dans les circonstances présentes.

5.3 La gestion de crise par le dialogue

Il est également important que l'OTAN, l'UE et la Russie s'engagent dans un dialogue plus large. Il ne faut pas croire que le statu quo est possible et penser que cela est nécessaire. Le Conseil OTAN-Russie devrait se réunir plus fréquemment, étant donné les circonstances actuelles.

Mais au-delà, il y a un besoin d'un dialogue fondamental sur les questions centrales de l'Acte final d'Helsinki. Il est clair que sur les questions liées à la souveraineté nationale et sur le droit d'intervenir, d'une part et sur les questions de l'intégrité territoriale et le droit à la sécession d'autre part, un écart d'interprétations et de compréhensions s'est creusé entre la Russie et l'Occident. Ceci doit être discuté et débattu sérieusement. S'il est trop difficile d'adresser ceci, via des canaux diplomatiques formels à l'heure actuelle, les directions des différentes parties appropriées devraient soutenir des activités par une seconde voie, pour s'assurer qu'un dialogue sérieux ait bien lieu.

En outre, et comme indiqué précédemment, il semble clair que l'économie de l'Ukraine va devoir finalement être aidée, et être intégrée avec les économies de l'UE et de la Russie. Compte tenu de cette réalité, l'UE et la Russie devraient poursuivre un dialogue dans le calme sur la création future d'un possible espace économique commun de Lisbonne à Vladivostok. Comme nous l'avons exprimé dans notre premier document de notre Groupe

de travail, nous croyons que cette idée peut être complémentaire, et non pas conflictuelle, à la fois avec l'idée d'une Union eurasienne d'une part et un partenariat transatlantique commercial et d'investissement d'autre part. Nous savons que nous sommes loin de voir se créer un tel espace économique commun aujourd'hui, mais il n'y a aucune raison pour que des travaux techniques détaillés sur cette question ne soient pas poursuivis, pour permettre ce positionnement rapide, si l'environnement politique s'améliore.

La route pour surmonter la crise actuelle, passe également par le dialogue sur les préoccupations communes de toutes les parties. Le dialogue doit lui-même être réalisé en satisfaisant mieux la nécessité de respecter et de protéger les droits de l'homme et les droits des minorités. Il a été clair dès le début, que les préoccupations sur les violations des droits de l'homme et des droits des minorités ont été un facteur de la crise en Ukraine, et ont été l'objet de désaccords entre la Russie et l'Occident. Nous invitons donc toutes les parties à montrer plus de sensibilité, et de respect pour les droits de l'homme et celui des minorités, dans le contexte des cadres et accords internationaux auxquels toutes les parties concernées sont signataires.

6. Limiter les dégâts: la poursuite de la coopération dans d'autres domaines importants

En conclusion, nous croyons qu'il est important que les dommages de cette crise soient contenus. Malgré la gravité des désaccords sur l'Ukraine, (et aucun de nous ne doute sur le sérieux de ceux-ci), la Russie et l'ouest ont des intérêts partagés importants et ils doivent se rappeler que même pendant la Guerre froide, les parties ont pu conclure des accords de contrôle et contenir toute confrontation entre eux.

Si l'objectif à long terme de la construction d'une Grande Europe coopérative doit être ressuscité en partant de l'expérience proche de la mort que représente la crise actuelle, alors nous devons travailler pour atteindre quelque chose de semblable.

La coopération sur l'Afghanistan demeure importante, pour les deux parties, à la fois avant et après que la majorité de l'ISAF ait quitté le pays. La coopération sur le programme nucléaire iranien dans le cadre de la gestion du groupe E3+3 est également essentielle. Au-delà, la Russie l'UE et l'OTAN doivent trouver des moyens de travailler ensemble sur la lutte contre le radicalisme et le terrorisme en Syrie et ailleurs au Moyen-Orient ainsi qu'en Asie centrale. Aucun de ces défis du 21ème siècle ne va disparaître seul. La division actuelle entre l'OTAN, l'UE et la Russie ne fera qu'augmenter les coûts économiques, et potentiellement endommager la capacité de toutes les parties à répondre efficacement à d'autres menaces du 21ème siècle. Peu importe la difficulté de la tâche, il est dans notre intérêt à tous, d'essayer d'obtenir au minimum un avenir qui évite ces résultats.

Signé par

Des Browne

ancien secrétaire d'Etat à la Défense, (RU)
(co-président de la Task Force);

Igor S. Ivanov

ancien ministre des Affaires étrangères,
Président du Russian International Affairs
Council, membre correspondant de la Rus-
sian Academy of Sciences, (Russie) **(co-
président de la Task Force);**

Paul Quilès

ancien Ministre de la défense et an-
cien Président de la Commission de la
défense nationale et des forces armées de
l'Assemblée nationale, (France);

Hervé Morin

ancien Ministre de la défense et Président du
parti le Nouveau Centre, (France);

Malcolm Rifkind

ancien Secrétaire aux affaires étrangères et
à la défense, (RU);

Volker Ruehe

ancien Ministre de la défense, (Allemagne);

Tarja Cronberg

ancienne députée du Parlement Européen
et ancien Directeur du Copenhagen Peace
Research Institute, (Finlande);

Adam Daniel Rotfeld

ancien ministre des Affaires étrangères, (Po-
land) **(co-président de la Task Force);**

Ambassador Özdem Sanberk

Directeur du International Strategic Research
Organisation, ancien sous-secrétaire du
Ministre des Affaires étrangères, (Turquie)
(co-président de la Task Force);

Vyacheslav I. Trubnikov

ancien Directeur du Russian Foreign Intel-
ligence, Général d'armée (à la retraite), Am-
bassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire
de la Fédération de Russie, (Russie);

Hikmet Cetin

ancien ministre des Affaires étrangères,
(Turkey);

Anatoliy Adamishin

ancien ministre des Affaires étrangères et
Ambassadeur au Royaume-Uni, Président de
l'Association of Euro-Atlantic Cooperation, et
Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentia-
ire de la Fédération de Russie, (Russie);

Alexei Gromyko

Directeur par intérim de l'Institute of Europe
of the Russian Academy of Sciences (IE
RAS), (Russie);

Task Force on Cooperation in Greater Europe

The Task Force brings forward proposals to allow all countries of the region to decisively break with the costly legacy of the Cold War and focus more effectively on meeting the emerging political, economic, and security challenges of the 21st century. It addresses the causes of current levels of mistrust between key countries and actors in the region, has trust-building as a central theme in its deliberations, and sets out a rationale and vision for a cooperative Greater Europe and a range of practical steps necessary to move the international relations of the continent in that direction.

The Task Force is comprised of distinguished former political, military and diplomatic figures. It is supported by, and draws on, independent analytical work by the European Leadership Network (ELN), the Russian International Affairs Council (RIAC), the Polish Institute of International Affairs (PISM), and the International Strategic Research Organisation in Ankara (USAK).



PISM

