

Mémoire de géopolitique

1992-1998

UKRAINE - POLOGNE: SECURITE ET DEFENSE APRES L'INDEPENDANCE.

Lci **PARIEV**

A2

UKRAINE - POLOGNE: SECURITE ET DEFENSE APRES L'INDEPENDANCE.....	1
INTRODUCTION.....	3
INCIDENCE DE L'ELARGISSEMENT.	5
LA VOIE A SUIVRE.....	10
CONCLUSION.	13

Introduction.

Les relations bilatérales entre l'Ukraine et la Pologne pendant les quatre décennies de guerre froide ont été limitées et entretenues essentiellement par le biais de Moscou. C'est seulement avec la mutation politique provoquée par l'effondrement du communisme et l'éclatement de l'Union Soviétique que des possibilités de contacts directs entre les deux nations se sont à nouveau présentées. Leurs relations ont commencé à se développer et à revêtir un caractère inter-étatique même avant que l'Ukraine n'acquière officiellement son indépendance en 1991. En octobre 1990, une « Déclaration commune sur les principes fondamentaux et les orientations de l'évolution des relations ukraïno-polonaises » était signée. Depuis lors, l'évolution a été considérable.

La Pologne a été le premier Etat où s'est rendue une délégation du gouvernement ukrainien deux semaines après la proclamation de son indépendance par le parlement, le 24 août 1991. Lors du référendum national organisé le 1^{er} décembre de la même année, les Ukrainiens se sont prononcés pour l'indépendance à une large majorité. Quelques heures après l'annonce des résultats officiels, Varsovie a été la première à reconnaître l'Ukraine indépendante, ouvrant la voie à une reconnaissance internationale. En 1992-93, les relations entre les deux Etats se sont caractérisées par un intérêt mutuel et de fréquents contacts à différents niveaux. Dès 1992, ils signaient un Traité bilatéral de bon voisinage, d'amitié et de coopération, en vertu duquel ils renonçaient à toute revendication territoriale, reconnaissaient l'inviolabilité des frontières existantes et garantissaient les droits des minorités nationales, donnant ainsi un exemple positif de relations bilatérales dans la région. L'année suivante, une Commission consultative présidentielle ukraïno-polonaise était créée pour analyser ces relations et faire des suggestions concrètes pour leur évolution future. Les propositions polonaises concernant une « OTAN-bis » et le concept *miedzymorze* (« entre les mers »), ainsi que le concept ukrainien de « zone de stabilité et de sécurité en Europe centrale et orientale », préconisaient une coopération sous-régionale intense dans laquelle l'Ukraine et la Pologne avaient chacune un rôle clé à jouer.

Il n'y a toutefois pas eu de suite logique à ce début prometteur. Le temps nécessaire à l'application des réformes économiques et politiques a élargi le fossé entre l'Ukraine et les autres pays d'Europe centrale et orientale (PECO), et a accru l'instabilité politique et sociale de la région. De ce fait, en 1993-1994, la Pologne et les pays voisins ont été de plus en plus préoccupés par l'instabilité interne de l'Ukraine, ainsi que par sa position sur les armes nucléaires et les retombées possibles d'un rapport mal consolidé entre Kiev et Moscou. De plus, la question de l'élargissement de l'OTAN a accru les incompréhensions, voire les méfiances réciproques. Alors que la Pologne et les autres PECO, encouragés par la perspective d'une intégration rapide, indiquent clairement leur intention d'en devenir des membres à part entière, Kiev insiste sur la nécessité d'une « approche progressive » de l'expansion de l'Organisation, manifestant ainsi son inquiétude de voir ce processus détériorer sa position stratégique. Cette attitude a, du reste, été souvent interprétée comme une objection déguisée à l'élargissement de l'OTAN.

Les malentendus se sont multipliés lors du gel presque total des relations ukraïno-polonaises pendant deuxième moitié de 1994 et au début de 1995. Le nouveau président ukrainien, Leonid Koutchma, élu en juillet 1994, s'est efforcé de garantir le financement par l'Occident de ses réformes économiques tout en tentant de

normaliser ses relations avec la Russie; il a donc accordé peu d'attention à la Pologne et aux autres PECO. La Commission consultative elle-même ne s'est pas réunie pendant près d'une année. Enfin, les réformes économiques lancées par le chef de l'Etat et l'adhésion de l'Ukraine au Traité de non-prolifération nucléaire(TNP)ont néanmoins contribué à obtenir des gouvernements occidentaux et des institutions internationales des garanties de sécurité et une assistance financière qui ont jeté à leur tour les bases d'une relation plus stable entre Kiev et Varsovie.

Depuis la mi-1995, la Pologne est le pays de la région avec lequel l'Ukraine entretient les relations les plus dynamiques et les plus prometteuses. La victoire, en Pologne, du leader socialiste Alexandre Kwasniewsky aux élections présidentielles de novembre 1995 avait tout d'abord créé un certain malaise à Kiev étant donné l'orientation à l'Est du nouveau président ; en effet, Varsovie a commencé à accorder une plus grande attention à ses relations avec la Russie. Cependant, M.Kwasniewsky a rapidement montré que le resserrement des liens avec Moscou ne se ferait pas aux dépens de l'Ukraine, précisant que le partenariat avec Kiev était aussi important que celui avec la Russie. Les deux chefs d'Etat se sont ainsi réunis quatre fois depuis le début de 1996 et la Commission consultative est devenue un forum régulier et productif. Le ministre polonais des Affaires étrangères, Dariusz Rosati, a récemment indiqué que les relations entre la Pologne et l'Ukraine « non jamais été aussi bonnes qu'à l'heure actuelle ». Chacun des deux Etats de plus en plus convaincu de la nécessité de développer un véritable partenariat stratégique.

A l'heure actuelle, les relations entre les deux pays se fondent sur plus de soixante-dix accords bilatéraux, signés au cours des cinq dernières années. Selon les experts, la coopération militaire se développe avec le plus de dynamisme dans le cadre de l'accord de 1993 promouvant des initiatives telles que l'organisation de programmes d'échanges militaires et le partage des installations d'entraînement. La Pologne s'est également montrée très intéressée par la possibilité de demander à l'Ukraine les pièces détachées nécessaires pour la majeure partie de son matériel militaire, de facture soviétique. En octobre 1995, cette coopération s'est encore améliorée avec la création du bataillon de maintien de la paix ukraïno-polonais. En dehors des contacts militaires, les deux Etats ont activement mené une coopération transfrontalière dans le cadre de l'Eurorégion des Carpates (avec la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie) et l'Eurorégion Bug récemment créée, comprenant l'oblast (région) de Volyn en Ukraine et quatre provinces frontalières de la Pologne.

Les deux pays ont clairement indiqué qu'ils étaient prêts à se soutenir mutuellement pour s'intégrer à l'Europe. Kiev a modifié sa position vis-à-vis de l'élargissement de l'OTAN à l'Est, approuvant publiquement ce processus et félicitant ainsi l'adhésion de la Pologne à l'Alliance. En 1996, l'Ukraine a pour la première fois déclaré son objectif stratégique, à savoir l'intégration aux structures européenne et euro-atlantique, la priorité étant donnée à l'adhésion à l'UE. S'agissant de sa relation avec l'OTAN, elle a manifesté le désir de parvenir à un « partenariat privilégié ». A son tour, la Pologne a été un ardent « défenseur de l'indépendance, ainsi que des aspirations démocratiques et euro-atlantiques de l'Ukraine ». Elle a vu ses efforts récompensés avec l'admission de l'Ukraine au Conseil de l'Europe en 1996 et à l'initiative centre-européenne en 1996, et elle a fourni un appui croissant à la candidature de Kiev à l'accord de libre-échange de l'Europe centrale (CEFTA). Dans différentes instances internationales et au cours de réunions bilatérales avec des officiels occidentaux, les leaders polonais n'ont jamais manqué de souligner l'importance de

répondre aux préoccupations ukrainiennes en matière de sécurité et au besoin de partenariat privilégié, non seulement entre l'OTAN et la Russie, mais aussi entre l'OTAN et l'Ukraine.

Incidence de l'élargissement.

Ce récent rapprochement entre l'Ukraine et la Pologne reflète leurs intérêts mutuels. Selon une déclaration commune signée par deux présidents en juin 1996 : « L'existence d'une Ukraine indépendante contribue à consolider l'indépendance de la Pologne, et l'existence d'une Pologne indépendante contribue l'indépendance de l'Ukraine ». Cette indépendance s'explique non seulement du point de vue géographique et historique, mais aussi sous l'angle des intérêts géostratégiques des deux pays. Alors que la Biélorussie se soude à la Russie, la coopération bilatérale devient encore plus importante pour Varsovie comme pour Kiev. La Pologne souhaite promouvoir la stabilité à ses frontières orientales et voit en l'Ukraine un voisin démocratique et ami, appuyant ses efforts pour rejoindre l'OTAN et l'UE, tandis que Kiev a besoin de l'expérience et du soutien de la Pologne pour adhérer aux institutions européennes et sous régionales. En outre, les deux pays ont des intérêts communs en ce qui concerne les droits de leurs minorités nationales vivant encore sur leurs territoires respectifs, malgré les réinstallations et les déportations de l'ère communiste.

Les contacts officiels entre l'Ukraine et la Pologne sont encouragés par les éléments conservateurs dans deux pays. En juin 1996, plusieurs représentants connus, notamment les anciens présidents Walesa et Kravtchouk, ont signé un mémorandum commun sur le « Partenariat stratégique entre la Pologne et l'Ukraine », stipulant que les deux pays devraient s'apporter un soutien réciproque dans le domaine diplomatique, augmenter les contacts bilatéraux au niveau gouvernemental (sommets bi-annuels), créer au sein de leurs ministères des Affaires étrangères une commission conjointe sur l'intégration européenne, et entreprendre davantage d'exercices militaires communs. Dans l'ensemble, pratiquement toutes les grandes forces politiques des deux pays reconnaissent l'importance d'une coopération bilatérale étroite. La position de la gauche ukrainienne, qui privilégie en général les relations avec la Russie par rapport à l'Occident, demeure moins claire. Il existe ici un risque que la victoire d'un candidat de gauche aux élections présidentielles de 1999 pousse l'Ukraine vers l'Est, et affaiblisse ainsi ses liens avec l'Occident en générale et avec la Pologne en particulier.

Le rapprochement entre l'Ukraine et la Pologne est de plus en plus considéré comme un test décisif pour la stabilité et la sécurité sous-régionale, et un blanc d'essai pour les relations futures entre les « élus » et les « exclus ». S'il a réellement lieu, ce rapprochement, qui concerne les deux grands pays d'Europe centrale et orientale (l'Ukraine compte 52 millions d'habitants et la Pologne plus de 38 millions), jouerait certainement un rôle majeur dans le renforcement de la stabilité et de la sécurité de la région et de l'ensemble de l'Europe. La coopération entre ces deux pays est d'autant plus importante que l'histoire de leurs relations est dense. Tout comme la coopération franco-allemande après la Seconde Guerre mondiale a servi de fondement à la stabilité de l'Europe occidentale, l'actuelle réconciliation et la coopération entre l'Ukraine et la Pologne pourraient bien constituer un pilier de la stabilité en Europe centrale et orientale.

L'évolution des relations entre l'Ukraine et la Pologne de 1991 à 1996 est un bon exemple de la corrélation entre la coopération des PECO et le processus d'intégration européenne. Alors qu'en 1991-92, l'approche « régionale » de l'intégration adoptée par l'Occident encourageait la coopération parmi les PECO, celle-ci a considérablement pâti de l'approche « individuelle » des années 93-94 dans la mesure où les pays les plus avancés aux plans politique et économique ont commencé à considérer la coopération sous-régionale comme un obstacle à leur admission à l'UE et à l'OTAN; mais l'accent mis récemment par l'Occident sur la nécessité de ce type de coopération en tant que complément et condition préalable de l'intégration européenne a relancé le processus. Celui-ci a du reste déjà eu des effets positifs sur les relations bilatérales en Europe centrale et orientale, comme l'a, par exemple démontré le récent rapprochement entre l'Ukraine et de la Pologne.

Vu la complexité de la transition économique et politique dans les anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale, notamment en ex-URSS, ainsi que l'évolution interne des structures intégrées de l'Occident, et compte tenu de la diversité des évolutions possibles dans la région et sur l'ensemble du continent - en attendant que les premiers pays d'Europe centrale et orientale adhèrent à l'UE -, il est difficile d'examiner tous les scénarios possible concernant les relations entre l'Ukraine et la Pologne après l'élargissement. A l'heure actuelle, il y a autant de raisons d'être sceptique que d'être optimiste.

Un scénario positif pour l'avenir des relations entre l'Ukraine et la Pologne se fonderait sur la complémentarité des besoins politiques et économiques des deux Etats, et sur principe que, même après son adhésion à l'OTAN puis à l'UE, la Pologne continuerait de souhaiter une intensification de ses liens avec l'Ukraine, surtout en ce qui concerne les échanges commerciaux et la coopération économique. Ces dernières années, la croissance des échanges entre ces deux pays a été très dynamique : 280 millions de dollars en 1993, 550 millions en 1994 et plus d'un milliard en 1995. L'année dernière, ils sont accrus de près de 50% pour atteindre 1,5 milliard de dollars, sans parler de la très intense « navette » transfrontalière de biens de consommation. L'Ukraine est ainsi devenue le troisième partenaire commercial de la Pologne (après Allemagne et la Russie), et la Pologne est dans ce domaine, l'un des partenaire les plus importants de l'Ukraine. La plupart des produits ukrainiens et polonais étant de qualité médiocre par rapport aux normes européennes, donc peu compétitifs sur les marchés occidentaux, il est plus facile pour les deux pays d'en faire l'objet d'un commerce bilatéral.

Cependant, l'importance de ces chiffres ne doit pas être surestimée. Dans l'ensemble, les échanges bilatéraux demeurent peu élevés par rapport au volume total du commerce de l'Ukraine et de la Pologne. L'Ukraine reste très dépendante de la Russie - qui représente 41% de son commerce extérieure - et de l'ensemble de la CEI (60% de ses importations totales et 54% de ses exportations), alors que la part de l'Ukraine dans le commerce total de la Pologne n'atteint pas 5%. Par ailleurs, la structure de des échanges commerciaux entre les deux pays est largement dominée par les minerais : les exportations de la Pologne vers l'Ukraine consistent essentiellement de charbon (40% des exportations totales) ainsi que de produits et biens de consommation agricoles (16,6%), alors que le minerai de fer et les autres métaux représentent 54,5% des exportations de l'Ukraine vers la Pologne. Parallèlement, les liens entre les industries des deux pays sont pour ainsi dire inexistantes, et ce n'est que récemment qu'ils se sont entendus sur le principe d'une production conjointe de moissonneuses-batteuses polonaises « Bizon » en Ukraine

occidentale. Le niveau des investissements réciproques est encore moins significatif, malgré l'intérêt croissant que manifestent depuis peu les investisseurs polonais à l'égard de l'Ukraine. Les investissements polonais dans l'économie ukrainienne ne représentent au total que 25 millions de dollars environ, alors que les investissements ukrainiens en Pologne atteignent juste 260000 dollars. 500 joint ventures ukraïno-polonaises ont été enregistrées en Ukraine, mais pas plus de 350 fonctionnent réellement, surtout dans le secteur commercial.

La deuxième raison de voir avec optimisme l'avenir des relations ukraïno-polonaises est la suivante : en entrant à l'OTAN et à l'UE, la Pologne se renforcerait économiquement, serait plus stable politiquement, donc plus confiante et plus dynamique sur la scène internationale. Sa politique orientale deviendrait donc aussi plus active. Une fois membre des structures intégrées de l'Occident, la Pologne peut non seulement continuer de chercher à garantir sa frontière orientale, mais aussi être davantage en mesure de projeter la stabilité plus à l'Est, alors qu'aujourd'hui, ses ressources sont limitées et que le pays n'a pas l'énergie nécessaire pour mener une politique orientale active. Autant d'éléments qui peuvent avoir des répercussions directes et positives sur la coopération entre Kiev et Varsovie. En jouant le même rôle que l'Allemagne dans les actuelles relations germano-polonaises, la Pologne pourrait tirer partie de son accès accru aux ressources financières de l'UE pour développer une infrastructure à sa frontière avec l'Ukraine, intensifier la coopération transfrontalière et promouvoir davantage de projets conjoints avec l'Ukraine. Dans ce scénario, l'adhésion de la Pologne à l'OTAN et l'UE contribuerait à renforcer l'indépendance de l'Ukraine, à promouvoir l'essor international de ce pays et à le lier davantage à l'Occident. Ce qui devrait en retour accroître l'intérêt et l'appui de l'Ukraine à une coopération plus étendue avec la Pologne.

Néanmoins, malgré ces tendances positives et les progrès des relations ukraïno-polonaises, les raisons de préoccupation concernant l'avenir ne manquent pas. Tout d'abord, si les élites politiques et les intellectuels ukrainiens et polonais reconnaissent aujourd'hui la nécessité d'une coopération étroite, l'opinion publique n'est pas impliquée ni mise au courant. Il existe ainsi dans les deux pays un écart entre la perception des élites et celle de la population et, d'une manière générale, la coopération bilatérale n'est pas bien enracinée. Bien des stéréotypes sont encore d'actualité entre Polonais et Ukrainiens, notamment en Ukraine occidentale. Alors que les Ukrainiens de l'est du pays ont toujours été davantage attirés par la Russie et ne savent pas grand-chose des relations avec la Pologne, leurs compatriotes de la partie occidentale, qui appartenait à la Pologne avant 1939 et était le berceau du nationalisme radical ukrainien opposé à Varsovie, nourrissent encore aujourd'hui des sentiments très antipolonais. En même temps, une fraction significative de la société polonaise continue de percevoir négativement les Ukrainiens. De ce point de vue, les deux pays ont encore du chemin à faire avant de parvenir à la réconciliation souhaitée.

Comme la plupart des autres Etats occidentaux et d'Europe centrale et orientale, la Pologne semble avoir réalisé qu'une Ukraine isolée et instable ou impliquée dans l'Accord de Tachkent sur la coopération militaire avec la Russie constituerait une source sérieuse de tensions dans la région. D'où la volonté constante d'appuyer la transition démocratique de l'Ukraine ainsi que son passage à l'économie de marché, et de la maintenir en dehors de l'orbite russe. Malheureusement, la plupart des Etats situés à l'ouest de l'Ukraine continuent de ne la considérer ni comme un

partenaire égal ni comme un futur membre à part entière de toutes les institutions européennes et euro-atlantiques, voyant plutôt en elle un Etat-tampon entre eux et la Russie avec ses alliés éventuels.

Dans leurs doctrines militaires, l'Ukraine et la Pologne ne se considèrent manifestement pas comme des ennemis potentiels. Le fait que les forces armées de la première soient encore essentiellement concentrées dans la partie occidentale du pays est en grande partie un héritage du passé soviétique, lorsque l'Ukraine possédait la frontière la plus occidentale de l'URSS. Il est également dû aux limites imposées par le Traité FCE, ainsi qu'aux contraintes financières de Kiev.

L'élargissement de l'OTAN n'aura vraisemblablement pas d'impact négatif sur la coopération militaire ukraino-polonaise si les relations entre les deux Etats continuent de se développer, et les questions plus vastes telles que le déploiement des armes nucléaires et l'infrastructure militaire de l'OTAN sur les territoires membres sont traitées de façon appropriée.

Par le passé, l'ancien ministre polonais de la Défense Zbigniew Okonski a indiqué que, en étant que membre de l'OTAN, la Pologne serait disposée à accepter le stationnement de forces étrangères et d'armes nucléaires sur son territoire. Kiev a exprimé ses inquiétudes vis-à-vis de l'éventuel déploiement d'armes nucléaires sur le territoire des nouveaux membres, notamment en Pologne, et a critiqué la volonté de ces pays d'y souscrire ; le gouvernement ukrainien a même avancé l'idée de créer une zone non nucléaire en Europe centrale et Orientale. Cette suggestion a cependant quelque peu irrité Varsovie. Récemment, l'Ukraine a minimisé l'importance de cette initiative. La décision finale sur cette question délicate dépendra de l'OTAN elle-même.

L'Ukraine a également dit ses préoccupations concernant la révision envisagée du Traité FCE, notamment les amendements relatifs aux limites du flanc Sud, qui accroîtraient la concertation des troupes russes dans la région de la mer Noire et légitimeraient indirectement leur présence en Crimée. L'expansion orientale de l'Otan aura probablement sur l'Ukraine un impact plus sensible que sur tout autre pays de la région, en raison à la fois de l'étendue de ses frontières communes avec les nouveaux membres de l'OTAN et de son exposition aux pressions de la Russie, qui se sont, du reste, accrues ces derniers mois. La situation de l'Ukraine sera particulièrement difficile si Moscou conserve une attitude négative vis-à-vis de l'élargissement de l'OTAN, ressuscitant le genre de confrontation entre « blocs », et/ou insistant sur le fait que la première vague de d'élargissement devrait également être la dernière. Par ailleurs, même si l'OTAN parvient à un accord avec la Russie répondant à ses préoccupations sécuritaires et politiques et « adoucissant » sa position, la première série d'élargissements peut contraindre l'OTAN puis l'UE à se concentrer sur les défis internes liés à l'« absorption » des membres nouvellement admis, processus dont le coût exact est très difficile à estimer à ce stade. Les ressources et l'attention de l'OTAN et de l'UE pourraient donc être détournées de la poursuite des programmes de partenariat et d'assistance à l'Ukraine (ainsi qu'aux autres "exclus"). Une autre possibilité qu'il ne faut pas écarter serait qu'une fois intégrée aux institutions occidentales, la Pologne, toute au renforcement de sa position dans ces institutions et à son adaptation, se

désintéresse de la coopération avec Kiev, ce qui mettrait nécessairement en cause la sécurité de l'Ukraine.

Un scénario pourrait ainsi émerger dans lequel une Ukraine déçue, démotivée et ne se sentant pas en sécurité se retrouverait dans une "zone grise" entre un Occident élargi et une Russie instable (isolée et plus déterminée). L'instabilité de l'Ukraine et l'affaiblissement parallèle, voire l'échec, de la coopération ukraïno-polonaise nuiraient à un environnement régional déjà fragile, amoindrissant la sécurité de chaque pays voisins, y compris la Pologne. Ce scénario serait vraisemblable si l'Ukraine continuait d'être traitée comme un pays "entre" la nouvelle Europe et la Russie, tout en ne parvenant pas à surmonter de considérables difficultés économiques et sociales. En revanche, si la Pologne et - plus important encore - L'ensemble de l'Occident indiquaient clairement qu'ils considèrent l'Ukraine comme un Etat d'Europe centrale et orientale et un candidat potentiel à une participation pleine et entière au processus d'intégration, à condition de répondre aux critères d'adhésion, cela encouragerait certainement le gouvernement ukrainien à poursuivre ses réformes impopulaires, et créerait les conditions favorables à l'amélioration ultérieure de ses relations avec la Pologne après la première vague d'élargissements.

L'élargissement de l'UE posera plus de problèmes que celui de l'OTAN aux relations ukraïno-polonaises. L'émergence éventuelle de lignes de division économiques ou humaines en Europe centrale et orientale est aussi préoccupante que les implications d'une nouvelle ligne de division sécuritaire. La nouvelle partition créée par l'UE pourrait être plus dangereuse que celle induite par l'OTAN. Le développement d'une coopération ukraïno-polonaise est, par ailleurs, sensiblement compliqué par le fait que la transition ne se fait pas de la même façon dans les deux pays, notamment dans le domaine économique. L'adhésion de la Pologne à l'UE creuserait certainement davantage le fossé économique qui la sépare de l'Ukraine. Elle aurait, de plus, à s'adapter aux réglementations de l'UE concernant les frontières ainsi qu'à l'obligation d'appliquer les politiques tarifaires de l'UE pour l'étranger, et il est très probable qu'elle manifeste un intérêt à adhérer aux accords de Schengen. A cet égard, les perspectives des relations entre l'Ukraine et la Pologne dépendront grandement de la question de savoir si la Pologne sera en mesure de conserver avec l'Ukraine une frontière raisonnablement ouverte ou si elle s'adaptera au nouveau contexte en instaurant des restrictions à la circulation des biens et des personnes venant d'Ukraine.

L'Ukraine est le premier pays "oriental" avec lequel la Pologne a signé un accord supprimant l'obligation des visas. Celui-ci n'a cependant pas encore été ratifié par le parlement polonais, et certains s'opposent à ce type d'entente entre la Pologne et ses voisins orientaux (notamment depuis la signature par le gouvernement polonais d'un arrangement similaire avec la Russie) dans la mesure où il pourrait empêcher l'adhésion de la Pologne à l'UE. La lutte contre la criminalité organisée et l'immigration clandestine à la frontière ukraïno-polonaise pose problème, mais son règlement ne doit pas provoquer le relâchement des liens et des contacts bilatéraux entre les populations. Ceux-ci sont déjà limités en raison des difficultés économiques des deux côtés, en ce qui concerne les Ukrainiens surtout, et de l'insuffisance de l'infrastructure frontalière entre l'Ukraine et la Pologne. La comparaison entre le nombre de postes à la frontière ukraïno-polonaise (4) et le trafic à la frontière entre la Pologne et l'Allemagne (26) est révélatrice. Toute nouvelle délimitation liée à l'adhésion à l'UE pourrait donc nuire considérablement

aux contacts bilatéraux, notamment au niveau des populations, ainsi qu'à la croissance de la coopération économique, élargissant ainsi le fossé économique et psychologique entre les deux nations.

S'ils ne sont pas traités de façon efficace et en temps utile, tous ces facteurs potentiels de tension entre l'Ukraine et la Pologne - aggravés par l'élargissement de l'OTAN et de l'UE - pourraient mettre en cause ou nuire gravement aux relations bilatérales, et affaiblir les réseaux de coopération sous-régionaux existant dans la région. Cette érosion pourrait, à son tour, avoir un impact négatif sur le processus d'élargissement et d'intégration européenne, rendant ainsi chaque vague plus coûteuse (politiquement et financièrement) à la fois pour l'Occident et pour les candidats. Dans le scénario du pire, la première vague pourrait être la dernière, ce qui provoquerait en réalité une nouvelle division de l'Europe.

La voie à suivre.

La question de savoir si la coopération entre l'Ukraine et la Pologne diminuera ou s'intensifiera après la première vague d'élargissements reste largement ouverte. Il n'est pas dit que leurs relations se détérioreront, mais leur amélioration ne va pas de soi non plus. Pour garantir la poursuite de progrès mutuellement bénéfiques dans ce domaine et, par conséquent, le renforcement de la sécurité et de la stabilité dans la région, des efforts considérables sont nécessaires de la part des deux pays.

Le succès de la participation de l'Ukraine à l'intégration européenne et à la coopération sous-régionale en Europe centrale et orientale dépend essentiellement de Kiev. Son engagement dans les deux processus est surtout lié à sa performance économique et à sa capacité d'opérer la transition vers une économie de marché, mise en route il y a plus de deux ans. Seule sa relance économique pourrait combler le fossé qui la sépare de la Pologne. Malgré les progrès mentionnés, la coopération entre les deux pays dans ce domaine est encore loin de répondre à leurs besoins économiques et à leurs potentiels respectifs. Toutefois, sans l'élimination des barrières existantes inadéquation de la législation nationale ukrainienne, sous-développement de son système bancaire et absence de mécanismes appropriés de garantie mutuelle des crédits et des petits investissements - il sera extrêmement difficile aux petites entreprises de travailler et de s'étendre. L'Ukraine devrait accélérer l'harmonisation de sa législation avec les normes européennes, et le commerce extérieur du pays doit encore à l'heure actuelle opérer un virage de l'Est vers l'Ouest ou, pour l'instant, établir au moins un certain équilibre. Elle aurait tout intérêt à utiliser plus activement l'expérience polonaise (positive et négative) pour mener à bien ses réformes économiques.

Il est également essentiel que les autorités de Kiev aient une véritable volonté politique et s'engagent à maintenir leur cap vers l'intégration européenne. Cet objectif stratégique devrait être non seulement déclaré mais aussi mis en oeuvre concrètement au quotidien, en instaurant une "masse critique" de coopération entre l'Ukraine et toutes les institutions européennes et euro-atlantiques - ainsi que les groupements sous-régionaux de l'Europe centrale et orientale - afin que les partenaires de l'Ukraine à l'Ouest puissent commencer à voir en elle un futur membre à part entière d'une famille européenne unie. De plus, l'Ukraine est également confrontée à la question de savoir si elle devrait adhérer à l'Europe progressivement comme un "cas particulier" différent des autres Etats de l'Europe centrale et orientale ou si elle devrait, dans la mesure du possible, s'efforcer de

synchroniser ses progrès avec ces derniers. C'est là une tâche difficile, mais qui rendrait la coopération entre l'Ukraine et la Pologne plus naturelle et durable. S'agissant de politique intérieure, le président et le gouvernement devraient, pour ce qui est des objectifs et des priorités de politique étrangère, s'attacher davantage à consolider l'identité nationale et à former un consensus sur le rôle et la place du pays en Europe, de sorte que la politique étrangère de l'Ukraine reste cohérente quelles que soient les forces politiques au pouvoir. Cela est d'autant plus important en raison de la tenue prochaine d'élections parlementaires et présidentielles en Ukraine, à un moment où les questions de politique étrangère risquent fort d'apparaître plus souvent dans le programme politique.

Pour la Pologne et les autres PECO, l'expérience des dernières années montre qu'en opérant dans une région caractérisée par une coopération et un développement dynamiques, ils ont encore plus de chances de parvenir à une intégration rapide - et, une fois dans les structures intégrées de l'Occident, d'obtenir le rôle et les effets attendus - alors qu'une concurrence inutile entre eux nuirait à la situation future de l'ensemble de la région et de chaque PECO en particulier. Une autre conclusion est que, si l'Ukraine est faible et instable, la sécurité des autres Etats de la région sera obligatoirement mise en cause, même après leur entrée à l'OTAN et à l'UE. Par ailleurs, la stabilité et la sécurité de l'Ukraine dépendent dans une large mesure de ses relations avec ses voisins occidentaux, notamment la Pologne, qui est, parmi les pays d'Europe centrale et orientale, son principal partenaire.

La Pologne en particulier est beaucoup plus intéressante pour les organisations qu'elle rejoint si elle est capable de se doter d'une « politique orientale » globale et suivie de résultat. En ce qui concerne l'Ukraine, cette politique devrait comprendre la promotion active d'une coopération bilatérale politique, diplomatique, économique et militaire entre autres ; différents programmes et actions communs de l'Ukraine et de la Pologne, notamment dans le vaste domaine de la sécurité (entraînement et exercices militaires communs, échanges d'officiers, lutte commune contre la criminalité organisée et l'immigration clandestine, environnement, etc.) ; des réunions régulières à différents niveaux, y compris des sommets bilatéraux ; l'établissement d'une « ouverture » maximum de la frontière ukraïno-polonaise à des fins commerciales et humaines (y compris un régime spécial concernant les visas, la construction et le développement de nouveaux postes frontières et l'application d'un accord bilatéral sur le contrôle conjoint des frontières) ; les mesures régionales de confiance faisant suite à l'idée de créer un bataillon commun de maintien de la paix ; et la défense des intérêts de l'Ukraine à l'UE et à l'OTAN. Dans un certain sens, la Pologne devrait servir de lien entre ses nouveaux alliés et l'Ukraine.

En faisant partie de la première vague à adhérer aux institutions occidentales, la Pologne devrait continuer d'accorder une attention particulière au maintien de la coopération sous-régionale en Europe centrale et orientale, comprenant l'engagement actif de l'Ukraine. En particulier, cela devrait inclure un appui continu de la Pologne à l'adhésion de l'Ukraine à l'Accord de libre-échange de l'Europe centrale (CEFTA) - ce que Kiev a officiellement déclaré comme étant l'une de ses priorités. Son appartenance au CEFTA l'encouragerait certainement à procéder à des réformes avec la Pologne. Il est très vraisemblable toutefois que la plupart (si ce n'est la totalité) des membres actuels du CEFTA seront parmi les premiers PECO à rejoindre l'UE et qu'à ce titre, ils devront donc certainement quitter ce économiques, contribuerait à l'ajustement de son économie aux normes et aux réglementations

européennes et atténuerait les différences économiques mécanisme. Celui-ci pourrait ainsi cesser d'exister en tant qu'entité distincte, à moins que, d'ici là, l'association elle-même se soit élargie avec l'admission de nouveaux membres, et/ou se soit transformée en un système plus vaste qu'une zone de libre-échange, recouvrant d'autres formes de coopération économique. Le CEFTA pourrait ainsi jouer un rôle décisif en tant que cadre de coopération unissant les pays d'Europe centrale et orientale temporairement en marge du processus d'élargissement de l'UE. De plus, la Pologne et les autres adhérents de la première vague ainsi que d'anciens membres du CEFTA pourraient maintenir (avec, dans l'idéal, l'approbation de l'UE) une forme de « relation privilégiée » avec les membres résiduels du CEFTA - leurs anciens « camarades de classe » - et resserrer ainsi les liens de celui-ci avec l'UE.

Dans cette logique, l'adhésion de l'Ukraine au CEFTA avant que la Pologne ne devienne membre à part entière de l'UE renforcerait les relations entre ces deux pays en leur donnant la possibilité de coopérer, brièvement du moins, dans la même zone commerciale. Pour devenir membre du CEFTA, un candidat doit appartenir à l'Organisation mondiale du Travail (OMT), avoir signé des accords bilatéraux de libre-échange avec tous les membres du CEFTA ainsi qu'un accord d'association avec l'UE (qui signifie la reconnaissance de la candidature de l'Ukraine à l'UE). Lors de la visite du président Koutchma à Varsovie à la fin de janvier 1997, les deux pays ont signé un mémorandum sur la libéralisation des échanges commerciaux, ce qui devrait représenter un premier pas important vers la conclusion d'un accord de libre-échange entre l'Ukraine et la Pologne, et vers l'entrée de l'Ukraine au CEFTA. Il reste maintenant à Kiev à accélérer les préparatifs de son adhésion à l'OMT.

Les deux Etats souhaitent peut-être explorer les possibilités supplémentaires de consultation mutuelle et de coordination de certaines de leurs initiatives sur la scène internationale, par le biais de déclarations conjointes et de positions concertées sur certaines questions de politique régionale et internationale. Un bon exemple de ce type de démarche a été la déclaration conjointe dans laquelle les présidents polonais, ukrainien et lituanien ont exprimé leur intérêt pour l'évolution politique interne de la Biélorussie voisine. Une meilleure coordination des approches de l'Ukraine et de la Pologne (ainsi que, probablement, de la Lituanie) non seulement renforcerait la coopération et la sécurité régionale, mais aussi fournirait un autre modèle pour le développement de la Biélorussie et empêcherait à terme l'isolement de ce pays.

Il convient notamment de promouvoir les contacts et les échanges culturels et intellectuels pour améliorer la compréhension entre les Ukrainiens et les Polonais. Kiev et Varsovie devraient trouver des ressources pour encourager les travaux de commissions historiques conjointes. Celles-ci pourraient s'entendre et élaborer des approches communes et équilibrées (incorporées ensuite dans les manuels d'histoire) de certains épisodes controversés des relations entre les deux pays, leur historiographie ayant jusqu'ici suscité bien des récriminations de part et d'autre. Le premier effort dans ce sens a été fait en 1994, lorsqu'un groupe d'historiens ukrainiens et polonais a publié un communiqué conjoint concernant certains chapitres "sensibles" des annales de leurs relations bilatérales entre 1918 et 1948. Un acte de réconciliation mutuelle signé par les deux présidents résumerait les progrès récemment réalisés dans ce domaine et ouvrirait de nouveaux horizons au développement d'un véritable partenariat stratégique entre l'Ukraine et la Pologne. Des échanges d'information réguliers, des périodiques et une littérature historique

devraient également constituer un axe de coopération bilatérale. Il y a plus de trois ans, un accord a été passé sur la nécessité d'ouvrir un centre culturel polonais à Kiev et un centre ukrainien équivalent à Varsovie. L'idée ne s'est pas encore concrétisée en raison surtout des difficultés financières des deux pays. Le développement d'une coopération transfrontalière devrait devenir une tâche primordiale pour les gouvernements nationaux et locaux en vue de faciliter les contacts entre les populations vivant près de la frontière commune.

Il peut toutefois sembler que même des efforts combinés de l'Ukraine et de la Pologne ne suffiront pas à améliorer la coopération bilatérale et sous-régionale. L'expérience des sept dernières années a montré que le succès ou l'échec de la coopération sous-régionale des PECO et le développement des relations bilatérales dans la région dépend considérablement de la position prise par les institutions occidentales et les gouvernements nationaux. Les relations entre l'Ukraine et la Pologne en particulier n'auraient pas été aussi positives si elles n'avaient pas été encouragées récemment par cet élément extérieur. Livrés à eux-mêmes, les pays d'Europe centrale et orientale n'ont souvent pas eu la volonté politique ou ont manqué de moyens et de ressources suffisants pour trouver des solutions aux problèmes complexes que posent les relations interétatiques et pour promouvoir un rapprochement mutuel. Varsovie a, par exemple, appuyé l'Ukraine depuis que celle-ci est devenue indépendante et les dirigeants polonais n'ont jamais perdu de vue la question du rôle stratégique de ce pays en Europe lors de leurs réunions avec les décideurs européens et surtout américains. Toutefois, lorsqu'en 1993-94, l'Occident a ignoré les intérêts de Kiev, la Pologne n'a tout simplement pas eu les ressources et la force nécessaires pour mener une politique active vers l'Ukraine. On ne peut donc guère envisager à terme une évolution positive du partenariat stratégique entre l'Ukraine et la Pologne si l'Occident ne prend pas conscience de ses responsabilités et ne les assume pas.

Aujourd'hui, l'Occident accorde en fait une attention considérable aux relations ukraïno-polonaises. Néanmoins, les liens de coopération - ceux qui existent déjà et ceux qui s'instaurent entre Kiev et Varsovie devraient être encouragés et une position plus explicite de l'Occident sur la relation entre les deux pays après l'élargissement les faciliterait certainement. Il en va de même pour les programmes, les exercices et toutes les activités que l'Ukraine et la Pologne entreprennent ensemble avec les différents pays occidentaux. Il conviendrait d'accorder une attention particulière à l'engagement actif de l'Ukraine dans le "Triangle de Weimar", qui comprend l'Allemagne, la France et la Pologne. Cette dernière, qui est le pays s'intéressant le plus au développement de ce processus, pourrait prendre l'initiative d'y inclure l'Ukraine à titre permanent, transformant ainsi le triangle en carré. L'interaction de Weimar semble utile non seulement pour renforcer la stabilité de l'Europe, mais aussi comme moyen pour Kiev et Varsovie de tirer un enseignement du rapprochement germano-polonais.

Conclusion.

L'Occident devrait encourager spécifiquement la coopération sous-régionale en Europe centrale et orientale, notamment dans le cadre de l'Initiative centre-européenne (à laquelle la Pologne et l'Ukraine appartiennent toutes deux) et du CEFTA. L'OTAN et L'UE devraient indiquer explicitement que la coopération sous-régionale multiple et diversifiée est un complément essentiel de l'intégration européenne et devrait être maintenue, même après l'admission des premiers pays

d'Europe centrale et orientale aux institutions occidentales. La coopération sous-régionale en tant que telle pourrait servir de moyen d'atténuer les nouvelles lignes de division possibles, en jouant le rôle d'école de l'intégration" pour ceux qui ne sont pas inclus dans la première vague et de facteur renforçant la stabilité et la sécurité en Europe. La coopération sous-régionale ne fournira pas de garantie de sécurité à l'Ukraine ou aux autres "exclus". Mais elle pourrait les lier plus étroitement à leurs voisins plus chanceux, ainsi qu'aux structures intégrées de l'Occident, diminuant ainsi leur sentiment d'isolement et d'insécurité et contribuant à l'indivisibilité et à la transparence de l'ensemble de la sécurité européenne. Il semble également souhaitable d'encourager le développement des nouveaux schémas de coopération sous-régionaux, dont l'un pourrait inclure la Pologne, l'Ukraine et la Roumanie.

Il importe que la nouvelle frontière géographique et technique de l'UE ne devienne pas une frontière politique. L'UE pourrait déjà commencer à élaborer des arrangements spécifiques concernant les visas pour une future frontière avec l'Ukraine. Les gouvernements et les institutions occidentaux, l'UE surtout, devraient examiner quelle aide concrète y compris financière ils seraient en mesure d'offrir aux groupements sous-régionaux d'Europe centrale et orientale et aux mécanismes de coopération ukraïno-polonais. D'autres efforts seront nécessaires pour surmonter les divisions bureaucratiques entre les programmes TACIS (Assistance technique à la CEI) et PHARE (Pologne-Hongrie: Assistance à la Reconstruction économique) de l'UE (comme c'est déjà le cas dans une certaine mesure dans le nord de l'Europe). Cela afin d'éliminer les obstacles artificiels à l'appui de l'UE aux activités conjointes de la Pologne et de l'Ukraine au niveau bilatéral et sous régional. En général, l'UE et les Etats-Unis devraient s'efforcer de considérer l'Ukraine davantage comme un PECO que comme un pays de la CEI, ce qui correspondrait aux intérêts de l'Ukraine ainsi qu'à ceux plus étendus de la coopération sous-régionale en Europe centrale et orientale. Il importe également de noter que la coopération sous-régionale entre l'Ukraine et la Pologne, aux niveaux bi- et multilatéral, ne pourra se développer significativement après la première vague d'élargissements que si elle s'accompagne du renforcement des liens directs (formels et informels) entre l'Ukraine d'une part et les institutions et les gouvernements occidentaux de l'autre. Dans ce contexte, l'Occident doit envisager des politiques répondant aux préoccupations ukrainiennes et permettant de renforcer les liens sous-régionaux dans le cadre de l'élargissement de l'OTAN et de l'UE. Ces liens directs entre l'Ukraine et l'Occident pourraient être les suivants : Un accord OTAN/Ukraine concernant un partenariat spécial, qui sera vraisemblablement signé lors du sommet de l'OTAN de juillet 1997 à Madrid. Pour l'Ukraine, cet accord servirait à la fois de moyen de répondre à ses préoccupations de sécurité et de garantie de son intégration future à l'Europe. Il ne lui donnerait pas plus d'avantages concrets que n'en ont les candidats déçus d'Europe centrale et orientale restés dans le PpP, mais devrait également inclure une consultation renforcée et des arrangements conjoints de prise de décision dans des domaines reflétant la position stratégique particulière de l'Ukraine et son rôle en matière de dénucléarisation, de non-prolifération, ainsi que de contrôle des armements et des exportations. L'OTAN devrait être particulièrement attentive aux intérêts de l'Ukraine et à d'éventuels effets secondaires sur les relations de sécurité entre Kiev et Moscou lors de la définition de sa position sur du Traité FCE révisé relatives au flanc Sud. L'examen approfondi de la demande par l'Ukraine du statut de partenaire associé de l'UEO; du moins, l'UEO pourrait rechercher une formule permettant d'officialiser ses relations avec l'Ukraine selon un modèle de partenariat analogue à celui adopté par l'OTAN.

L'application intégrale et dans les délais voulus du partenariat et de l'accord de coopération UE/Ukraine, et les arrangements qui en découlent pour un accord de libre-échange entre l'UE et l'Ukraine, permettant d'améliorer l'accès des produits ukrainiens au marché européen. Il importe de noter à cet égard que la possibilité d'adhésion de l'Ukraine au CEFTA, et son éligibilité officielle au statut d'associé partenaire de l'UEO dépendent de la signature d'un accord d'association avec l'UE.

Une augmentation de l'assistance économique et sécuritaire de la part des gouvernements occidentaux et des institutions financières internationales, y compris l'aide possible au règlement des problèmes que posent encore les relations entre l'Ukraine et la Russie. A court terme, la signature d'un traité politique de base entre l'Ukraine et la Russie garantissant l'intégrité territoriale mutuelle et l'inviolabilité de leurs frontières communes est une priorité absolue.

Ce type de liens contribuera non seulement à garantir le succès des réformes en Ukraine, à encourager ses dirigeants favorables au changement et à renforcer la sécurité du pays, mais aussi à promouvoir la coopération entre l'Ukraine et la Pologne et, dans ce sens, à faire de ce partenariat émergeant un pilier de la stabilité régionale.