

# ETUDES HELLENIQUES

# HELLENIC STUDIES

POLITICAL STABILITY AND ECONOMIC  
DEVELOPMENT IN  
THE MEDITERRANEAN  
STABILITÉ POLITIQUE ET DÉVELOPPEMENT  
ÉCONOMIQUE EN MÉDITERRANÉE

*Edited by / Sous la direction de*  
**Ioannis Seimenis**

*Contributors / Contributions de*  
**Louka T. Katseli**  
**Paraskevi Kefala**  
**Konstantinos D. Magliveras**  
**John Sakkas**  
**Ioannis Seimenis**  
**Petros Siousiouras**  
**Dimitrios Triantaphyllou**  
**Panayotis Tsakonas**

---

**Jean Catsiapis, La France et la question Chypriote**  
**Based On the Archives of the Quai**  
**d'Orsay/Archives du Quai d'Orsay**  
**La tension gréco-turque de 1976/**  
**1976 Greek-Turkish Tensions**

**Volume 14, No. 1, Spring / Printemps 2006**

**1**

**ÉTUDES HELLÉNIQUES / HELLENIC STUDIES**

# Études Helléniques / Hellenic Studies

## DIRECTEURS / EDITORS

### **Stephanos CONSTANTINIDES**

Centre for Hellenic Studies and Research Canada-KEEK

### **Michael DAMANAKIS**

University of Crete - Greece

### **Panayotis TSAKONAS**

University of the Aegean - Greece

## ÉDITEUR EXTERNE / EXTERNAL EDITOR

Kathryn RADFORD

McGill University - Canada

## COMITÉ DE RÉDACTION / EDITORIAL BOARD

Paris ARNOPOULOS

Jacques BOUCHARD

Jean CATSIAPIS

Georgia CATSIMALI

Peter CHIMBOS

Dimitri CONSTAS

Van COUFOUDAKIS

Theodore COULOUMBIS

Marios EVRIVIADES

Kostas GOULIAMOS

Maria HERODOTOU

Antonios HOURDAKIS

Joseph JOSEPH

George KANARAKIS

Dimitrios KARAGEORGOS

Alexander KITROEFF

George KOURVETARIS

Ioannis LYRITZIS

Helen NICKAS

Theodoros PELAGIDES

Ioannis PYRGIOTAKIS

Ioannis PHILIPPOUSSIS

Athanasios PLATIAS

Ioannis SEIMENIS

Thanos VEREMIS

Concordia University (Canada)

Université de Montréal (Canada)

Université de Paris X (France)

University of Crete (Greece)

University of Western Ontario (Canada)

Panteion University (Greece)

Intercollege (Cyprus)

Athens University (Greece)

Panteion University (Greece)

Cyprus College (Cyprus)

La Trobe University, (Australia)

University of Crete (Greece)

University of Cyprus (Cyprus)

Charles Sturt University - Bathurst (Australia)

University of Crete (Greece)

Hanerford College (U.S.A.)

Northern Illinois University (U.S.A.)

University of the Aegean (Greece)

La Trobe University, (Australia)

Panteion University (Greece)

University of Crete (Greece)

Dawson College (Canada)

Panteion University (Greece)

University of the Aegean (Greece)

Athens University (Greece)

Published twice a year (Spring - Autumn) by the **Centre for Hellenic Studies and Research Canada, -KEEK, the University of Crete, Centre of Intercultural and Migration Studies-EDIAMME, Department of Primary Education and the University of the Aegean Post-Graduate Program in «Culture, Economic and International Relations in the Mediterranean», Department of Mediterranean Studies.**

Articles for publication, books for review and general correspondence should be addressed to **Études helléniques/ Hellenic Studies:**

**Centre for Hellenic Studies  
and Research Canada-KEEK  
C.P. 48571  
1495 Van Horne  
Outremont, (Québec), Canada  
H2V 4T3  
Tel: (514)276-7333  
Fax: (514)4953072  
E-mail: K12414@er.uqam.ca**

**University of Crete  
Department of Primary Education  
Centre of Intercultural and Migration  
Studies (EDIAMME)  
Rethymno University Campus  
Rethymno, 74100, Greece  
Tel: +28310-77605, Fax: +28310-77636  
E-mail: ediamme@edc.uoc.gr  
<http://www.ediamme.edc.uoc.gr>**

Subscription orders, inquires, single orders and back issues should be addressed / could be obtained from this address also. Études helléniques/ Hellenic Studies is an interdisciplinary, bilingual (French - English) journal devoted to the study of issues prevailing among Greeks in both Greece proper and the numerous Greek communities abroad.

Subscription Rates/Frais d'abonnement	One year/Un an	Europe (par virement)*
Individuals/Particuliers	\$35.00	35 €
Institutions	\$45.00	40 €
Support/Soutien	\$50.00	50 €

\*Compte chèques postaux à Paris : n° 2846134E020, établissement : 30041

Revue publiée deux fois par an (Printemps-Automne) par le Centre de recherches helléniques Canada-KEEK, l'Université de Crète(Centre d'études interculturelles et de l'immigration-EDIAMME du Département d'Education Primaire) et l'Université de la Mer Egée (Programme d'études supérieures de deuxième et troisième cycle, «Sciences politiques, économiques, et relations internationales dans la Méditerranée»,Département d'études méditerranéennes).

Tous les articles, les recensions et la correspondance générale doivent être adressés aux **ÉTUDES HELLÉNIQUES/HELLENIC STUDIES**, C.P. 48571, 1495 Van Horne, Outremont, (Québec), Canada, H2V 4T3, Tel: (514) 276-7333, Télécopieur: (514) 495-3072 (E-mail: k12414@er.uqam.ca). Pour les abonnements, les informations, pour tout numéro courant ou ancien de la revue, prière de vous adresser aux **ÉTUDES HELLÉNIQUES/ HELLENIC STUDIES** à l'adresse ci dessus.

**ÉTUDES HELLÉNIQUES/HELLENIC STUDIES** est une revue interdisciplinaire bilingue (français-anglais) consacrée à la recherche: elle a pour objet l'étude de l'hellénisme tant de la Grèce que de la diaspora.

**Gutenberg Publishing**  
**Didodou 37**  
**Athens 10680**  
**Tel.: 210-3808334**  
**Fax: 210-3642030**  
**e-mail: info@dardanosnet.gr**

Dépôt légal / Legal Deposit  
National Library of Canada  
Bibliothèque nationale du Québec  
2e trimestre 2006  
ISSN: 0824-8621



**Table des matières / Table of Contents**

**Stability and Development in the Mediterranean**

Ioannis Seimenis ..... 7

**Stabilité et développement en Méditerranée**

Ioannis Seimenis ..... 11

**Greece 2020: Designing a Road Map for Development**

Louka T. Katseli..... 15

**Filter through Region-Building in the Mediterranean and the Black Sea regions**

Dimitrios Triantaphyllou ..... 31

**Combating new forms of transnational criminality: The European Union against the trafficking of human beings**

Konstantinos D. Magliveras..... 41

**The Geopolitics of the Marine Archaeological Heritage within the Context of the United Nations Convention for the Law of the Sea: The Hellenic Civilization and the Aegean Sea**

Petros Sioussiouras ..... 61

**The Western "Alliance" and the Middle East in the Early 1970s**

John Sakkas ..... 75

**L'opération «Liberté pour l'Irak» et ses conséquences sur la sécurité et la stabilité régionales**

Paraskevi Kefala ..... 87

**The Origins of Greece's 'Socialization Strategy' vis-à-vis Turkey**

Panayotis Tsakonas..... 113

**La France et la question chypriote, ou les zigzags de la politique chypriote de la France de 1965 à 2005**

Jean Catsiapis ..... 141

**1976 Greek-Turkish Tensions ..... 163**

**La tension gréco - turque de 1976 décrite par Caramanlis à Giscard d'Estaing ..... 165**

**Chronologies ..... 179**



## **Political Stability and Economic Development in the Mediterranean**

**Ioannis Seimenis\***

Departing from different epistemological backgrounds, six members of the Department of Mediterranean Studies of the Aegean University explore a variety of issues related to the turbulent Mediterranean region.

However, before treating these thematics, the well-known Greek economist and professor of the University of Athens, Louka Katseli, deals with the possibility of Greece becoming a major European hub for services within the wider region in the years to come. Signaling a road-map for development in this direction could become a major driver for consensus-building around a national reform agenda that does not appear feasible under present conditions. Such an undertaking requires both solid analysis of likely changes in the global, European and regional environment as well as evaluation of domestic options, preferences, and capabilities. More importantly, it requires political leadership that would ensure policy coherence for development and effective mobilization of all relevant stakeholders.

International relations scholar Dimitrios Triantaphyllou deals with the issue of regionalism or regionalization, which has emerged to become a prominent feature of international relations with the end of the Cold War. In his article entitled “Region-Building in the Mediterranean and the Black Sea regions”, the author argues that in the European Union’s neighbourhood, one can account for at least two region-building models.

The first one, the Euro-Mediterranean Partnership (EMP), was the brainchild of the European Union in an attempt to put into a political, economic, and social framework the geographic space of the Mediterranean Sea. The other, the Organization of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC), is an attempt at cooperation between littoral states and states belonging to the wider Black Sea region. The key challenge facing both

\*Vice-Rector, University of the Aegean



frameworks is their cohesion and the extent to which certain degrees of Europeanization may be incorporated into both processes. Moreover, Triantaphyllou seeks to present some of the challenges facing both the EMP and BSEC given the changing context of transatlantic and regional relations.

International lawyer, Konstantinos Magliveras, writes on an issue which has recently occupied the agenda of the international community, namely the issue of trafficking in human beings. Each year many tens of thousand of men, women and children are entrapped by traffickers, who are often linked to organized crime. Transferred to foreign countries, these migrants are treated as commodities bought and sold in the sex industry, agricultural and construction sectors, to name but a few. In fact, trafficking in human beings has become a global problem which involves the whole of Europe and the Mediterranean basin.

In his article entitled *Combating New Forms of Transnational Criminality: Trafficking in Human Beings and the European* (with particular emphasis on the Euro-Mediterranean Region), Magliveras examines the European Union's initiatives and instruments as applied to the issue of human trafficking. More specifically, the article examines the institutional difficulties that the EU has encountered in dealing with the issue of human trafficking and analyses EU's two main objectives, namely the criminalization of human trafficking acts with prosecution of offenders, and the prevention and suppression of trafficking in persons.

Petros Siousiouras offers the perspective of international law in his article "The Geopolitics of the Marine Archaeological Heritage within the Context of the United Nations Convention for the Law of the Sea". The author argues that cultural heritage is inextricably linked with the historical importance of certain areas in the same way that certain civilizations, and their historical course, are closely linked with the status and specific importance of certain national states within the international community. Moreover, there are cases of states which endeavour to create history in order to increase their stature and prolong their existence, which in turn provides a geopolitical dimension to the study of cultural-historical heritage.

The article argues that the Third Conference for the Law of the Sea (1982) can be regarded as the international community's 'success story' in efforts to deal with cultural heritage. The success stems from the extent to which the

conference constituted the first fruitful attempt to institutionalize legal rules regarding the protection of marine archaeological heritage. In order to define the jurisdiction rights of the coastal state (regarding the protection of marine archaeology), the article examines separately the sea zones envisaged by the 1982 Convention. An attempt is also made to give a conceptual definition of the terms “archaeological and historical objects” and “archaeological and historical objects found at sea” – which are not defined in the 1982 Convention and are extensively used in the ensuing analysis – to be offered.

In his article, entitled “The ‘Western Alliance’ and the Middle East in the early 1970s” historian John Sakkas examines the development of the European Economic Community (EEC) collective approach to the Arab world in the early 1970s. The author argues that the watershed for the European Community’s involvement in the Middle East came in the aftermath of the October War and after the Brussels and Copenhagen declarations of 1973, which marked the beginning of what was subsequently called the Euro-Arab Dialogue.

The article deals with the negative role the United States (the predominant outside actor in the Middle East since the mid-1950s) has played. The view is that American diplomacy did not encourage any independent European role in the Middle East. However, despite the strong American opposition to the Middle East initiatives of the Community, neither the Euro-Arab Dialogue nor developments in the EEC’s positions on the Arab-Israeli conflict were reversed. The Europeans were determined to increase their freedom of maneuverability independent of the United States, and to distance themselves from some American policies, especially in the Middle East. The author argues that the European reaction to the US challenge was characteristic of a lack of sufficient unity, both internally and externally.

By turning attention to contemporary developments in the turbulent region of the Middle East, Paraskevi Kefala discusses the implications of operation ‘Freedom for Iraq’ for the broader stability of the Middle East area. In her article, entitled “L’opération ‘Liberté pour l’Irak’ et ses conséquences sur la sécurité et la stabilité régionales”, Kefala discusses the consequences of the operation “Freedom for Iraq” both for the country itself and the wider region. The main idea is that the present war against Iraq is not the second phase of the American crusade against international terrorism but the final act of the “Desert Storm”, launched on January 16 1991.

The author argues that war's consequences are devastating for Iraq and that instead of recovering after more than three years of war, the country finds itself immersed in a ruinous civil war, whose end is nowhere in sight. According to Kefala, all these circumstances have placed the very existence of the Iraqi state and its secular character at stake while the current dangerous situation represents an additional and serious threat to the region's security and stability, already affected by the consequences of the September 11th terrorist attacks.

Last, but not least, security analyst Panayotis Tsakonas analyzes the strategy which Greece adopted in the mid-1990s with the aim of transforming the three decades' dispute with Turkey, Greece's NATO-ally and 'arch-enemy', into a less confrontational and more stable relationship. This article explores how certain domestic, regional and systemic reasons led Greece to introduce a 'strategy of socialization' *vis-à-vis* Turkey. His central argument is that Greece's new strategic priorities – which focused mainly on its ability to fully integrate into the European Union – resulted in a realization of the limits of Greece's 'internal balancing' efforts *vis-à-vis* Turkey and a quest for the adoption of sophisticated 'external balancing' policies.

In addition to providing a thorough account of the various reasons that have led to a reformulation of Greece's foreign policy towards Turkey since the mid-1990's, Tsakonas discusses in detail the conditioning factors for Greece's 'socialization strategy', namely a 'top-down', and a 'bottom-up' Europeanization of Greece's foreign policy. Realist/neorealist explanations of 'socialization' and certain aspects of the theory of alliances formation are used as methodological tools for assessing the empirical and historical data available.

The articles in this thematic issue come from a conference dedicated to the memory of Dr. Elias Alexopoulos, Professor, International Relations, Mediterranean Studies Department, University of the Aegean.

A brilliant, productive young scholar, Elias Alexopoulos left us too soon while still at the height of his creativity.

## **Stabilité politique et développement économique en Méditerranée**

**Ioannis Seimenis\***

Provenant d'horizons épistémologiques divers, six membres du département d'Études Méditerranéennes de l'Université de l'Égée examinent une pléthore de sujets liés à la région de la Méditerranée.

Cependant avant d'aborder ces questions le professeur d'économie Louka Katseli, directeur du Centre de Développement de l'OCDE à Paris, suggère dans son article que la Grèce pourrait devenir une plaque tournante au niveau du tertiaire dans la région environnante d'ici quelques années. L'élaboration d'une 'carte routière' du développement dans ce sens serait un moteur dans la recherche d'un consensus puisqu'un programme de réforme nationale semble peu faisable. Une telle entreprise nécessite une bonne analyse des changements probables aux niveaux mondial, européen et régional ainsi qu'une évaluation des options, capacités et préférences domestiques. De plus, il faut un leadership politique capable d'assurer une certaine cohérence dans les politiques de développement et une mobilisation efficace de tous les acteurs.

Le professeur de relations internationales Dimitrios Triantaphyllou aborde le thème du régionalisme ou régionalisation, thème des relations internationales devenu prééminent avec la fin de la Guerre Froide. Dans son article «Construction de la Région dans la Méditerranée et les régions de la Mer Noire», l'auteur soutient que dans le voisinage de l'Union Européenne, on peut observer au moins deux modèles de construction régionale.

Le premier, le Partenariat Euro-Méditerranéen (EMP), était l'invention propre de l'Union Européenne dans un effort d'encadrer politiquement, économiquement et socialement l'espace géographique de la Méditerranée. L'autre, l'Organisation de la Coopération Économique de la Mer Noire (BSEC), est un effort de coopération entre des États côtiers et des États qui appartiennent à la grande région de la Mer Noire. Le défi-clé auquel font face ces deux organisations demeure leur cohésion et le degré avec lequel certains niveaux d'européanisation peuvent être incorporés aux

\*Vice-recteur, Université d'Égée

deux processus. De plus, Triantaphyllou cherche à présenter quelques-uns des défis auxquels font face aussi bien l'EMP que le BSEC étant donné le contexte changeant des relations transatlantiques et régionales.

L'avocat spécialisé en droit international, Konstantinos Magliveras, se penche sur un thème qui a récemment préoccupé l'agenda de la communauté internationale, plus précisément le thème du trafic des personnes. Chaque année des dizaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants sont pris au piège de trafiquants, qui sont souvent reliés au crime organisé. Ceux-là sont transférés dans des pays étrangers, où ils sont traités comme des marchandises, dans l'industrie du sexe, dans les secteurs industriel et agricole entre autres où ils sont exploités et constituent des travailleurs illégaux. Le trafic des personnes est devenu un problème global couvrant l'ensemble de l'Europe et le bassin Méditerranéen.

Dans son article intitulé «Combattant des Nouvelles Formes de Criminalité Transnationale : le Trafic des personnes et l'Unité Européenne (avec une emphase particulière sur la Région Euro-Méditerranéenne)» Magliveras examine les initiatives entreprises et les instruments adoptés par l'Union Européenne pour faire face au trafic des personnes. Plus particulièrement, l'article examine les difficultés institutionnelles que l'UE a eu pour faire face au problème du trafic des humains et analyse les objectifs principaux de l'UE, plus précisément la criminalisation du trafic des personnes, la poursuite en justice des contrevenants ainsi que la prévention et la suppression du trafic de personnes.

D'un point de vue du droit international, Petros Siouziouras discute de «la Géopolitique de l'Héritage Archéologique Marin dans le contexte de la Convention des Nations Unies pour la Loi de la Mer». L'auteur soutient que l'héritage culturel est inextricablement lié à l'importance historique de certaines régions de la même façon que certaines civilisations et leur évolution historique sont étroitement liées avec le statut et l'importance spécifique de certains Etats nationaux avec la communauté internationale. De plus, on est le témoin d'Etats qui s'efforcent de créer l'histoire afin d'augmenter leur stature et prolonger leur existence, ce qui à son tour donne une dimension géopolitique à l'étude de l'héritage historico-culturel.

L'article soutient que la Troisième Conférence pour la Loi de la Mer (1982) peut être envisagée comme une réussite de la communauté internationale à faire face à l'héritage culturel. En effet, elle a constitué le

premier effort réussi à institutionnaliser des règles légales pour assurer la protection de l'héritage archéologique marin. Afin de définir les droits de l'état côtier – concernant la protection de l'archéologie marine – l'article examine séparément les zones maritimes prévues dans la Convention de 1982. Un effort est également fait afin de définir conceptuellement les termes « objets archéologiques et historiques » et « objets archéologiques et historiques trouvés en mer » - qui ne sont pas définis dans la Convention de 1982 et sont utilisés abondamment dans l'analyse qui s'ensuit.

Dans son article, «L' Alliance de l'Ouest et le Moyen Orient dans le début des années 1970» l'historien John Sakkas, examine le développement de l'approche collective de la Communauté Economique Européenne (CEE) envers le monde Arabe au début des années 1970. L'auteur soutient que le moment critique et décisif de l'implication de la Communauté Européenne au Moyen Orient est survenu après la Guerre d'Octobre et les déclarations de Bruxelles et de Copenhague de 1973, qui ont marqué le début de ce qui a, par la suite, été appelé le Dialogue Arabo- Européen.

L'article examine le rôle négatif joué par les Nations Unies (l'acteur extérieur prédominant au Moyen-Orient depuis la moitié des années 1950), dans la mesure où la diplomatie américaine n'a pas encouragé un rôle indépendant pour l'Europe au Moyen-Orient. Cependant, malgré la forte opposition américaine aux initiatives de la Communauté européenne, ni le Dialogue Euro-Arabe ni les développements des positions de l'Union Economique Européenne sur le conflit Arabo-israélien n'ont changé. Les Européens étaient déterminés à augmenter leur liberté de manoeuvre et leur indépendance face aux Etats-Unis et de se distancer de toute politique américaine, plus spécialement au Moyen-Orient. L'auteur soutient que la réaction européenne au défi des Etats-Unis était caractérisée par le défaut d'une unité suffisante, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

En tournant son attention vers des développements qui ont lieu dans la région turbulente du Moyen Orient, Paraskevi Kefala examine les implications de l'opération «Liberté pour l'Irak» pour la stabilité plus large de la région du Moyen-Orient. Dans son article, intitulé L'opération «Liberté pour l'Irak» et ses conséquences sur la sécurité et la stabilité régionales», Kefala examine les conséquences de l'opération «Liberté pour l'Irak» tant pour le pays lui-même, que pour la région environnante. L'idée principale est que la présente guerre contre l'Irak ne constitue pas la deuxième phase de la croisade

américaine contre le terrorisme international, mais l'acte final de l'«Opération du Désert», lancée le 16 Janvier 1991.

L'auteur soutient que les conséquences de la guerre sont dévastatrices pour l'Irak, que malgré la rémission d'après plus de trois ans de guerre, le pays se trouve lui-même immergé dans une guerre civile catastrophique, dont la fin ne se voit pas à l'horizon. Selon Kefala, ces circonstances ont menacé l'existence même de l'état Irakien et son caractère séculaire tandis que la situation dangereuse actuelle constitue une menace sérieuse additionnelle à la sécurité et la stabilité de la région, qui est déjà affectée par les conséquences des attaques terroristes du 11 Septembre.

Dans le dernier article, l'analyste politique spécialiste de la sécurité, Panayotis Tsakonas, analyse la stratégie adoptée par la Grèce dans la moitié de 1990 dans le but de transformer la dispute trentenaire avec la Turquie, alliée de la Grèce au sein de l'OTAN, et «archi-ennemie», dans une relation moins antagoniste et plus stable. L'article explore comment certaines raisons domestiques, régionales et systémiques ont amené la Grèce à introduire une «stratégie de socialisation» envers la Turquie. L'argument central de l'article est que les nouvelles stratégies prioritaires de la Grèce – qui ont été principalement centrées sur son habileté à s'intégrer pleinement à l'Union Européenne ont conduit à une prise de conscience des limites des efforts «d'équilibre interne» face à la Turquie et mené à l'adoption de politiques sophistiquées «d'un équilibre externe».

Au delà de son rapport exhaustif des diverses raisons qui ont conduit à la reformulation de la politique extérieure de la Grèce envers la Turquie depuis la moitié de 1990, Tsakonas discute en détail des facteurs qui ont conditionné «la stratégie de socialisation» de la Grèce, plus précisément l'eupéanisation de la politique extérieure de la Grèce 'soit d'en haut' ou 'd'en bas'. Les explications des réalistes/ neoréalistes au sujet de la 'socialisation' et certains aspects de la théorie de la formation d'alliances sont utilisées comme outils méthodologiques afin d'évaluer les données empiriques et historiques disponibles.

Les articles de cette thématique sont le résultat d'un colloque dédié à la mémoire de Dr. Elias Alexopoulos, professeur de relations internationales au département d'Etudes Méditerranéennes de l'Université d'Egée.

Jeune universitaire brillant et efficace, Elias Alexopoulos nous a quittés prématurément au meilleur moment de sa créativité.

## Greece 2020: Designing a Road Map for Development

Louka T. Katseli\*

### RÉSUMÉ

La Grèce pourrait devenir une plaque tournante au niveau du tertiaire dans la région environnante d'ici quelques années. L'élaboration d'une 'carte routière' du développement dans ce sens serait un moteur dans la recherche d'un consensus puisqu'un programme de réforme nationale semble peu réalisable. Une telle entreprise nécessite une bonne analyse des changements probables aux niveaux mondial, européen et régional ainsi qu'une évaluation des options, capacités et préférences domestiques. De plus, il faut un leadership politique capable d'assurer une certaine cohérence dans les politiques de développement et une mobilisation efficace de tous les acteurs.

### ABSTRACT

Greece could become a major European hub for services in the wider region in the years to come. Signalling a road map for development in such a direction could become a major driver for consensus-building around a national reform agenda that does not appear feasible under present conditions. Such undertaking requires both solid analysis of likely changes in the global, European and regional environment as well as evaluation of domestic preferences, capabilities and options. More importantly, it requires political leadership that would ensure policy coherence for development and effective mobilization of all relevant stakeholders.

### Introduction: The Need for a Road Map for Development

The international environment is changing rapidly: new actors, most notably China and India, are becoming global powers; competition is on the rise; multinational companies relocate to access new markets or lower their cost of production; technological change accelerates the pace of obsolescence of production processes; and migration is on the rise as workers seek better job opportunities and standards of living outside their countries of origin.

To manage these economic and structural changes, governments are under pressure to introduce policy reforms; if they fail to do so, their political legitimacy is gradually eroded as growth prospects are lowered, competitiveness deteriorates, unemployment increases and important social

\* Université d'Athènes, Director of the OECD Development Centre, Paris.



groups, most notably the young, the unskilled and the aged, become more vulnerable. Policy reforms, however, are becoming increasingly more difficult to implement as governments are deprived of important policy instruments, including interest rates and exchange rates, which are today heavily influenced by open global markets rather than by government so they are often forced to harmonize tax rates and incentives to businesses to meet competition from other countries in attracting foreign investment. More importantly, as uncertainty rises, they face increasing opposition to reforms as social groups become more risk-averse and more reticent to change. Under such circumstances, leadership is required to rally support behind a long-term vision for development and a credible agenda to realize it. A vision for development is conducive to mobilization for reform, because the plurality of issues addressed by a development agenda – for which different social groups will probably have different interests – provides fertile ground for possible trade-offs, compromises and possibilities for consensus. The challenge for policy-makers is to communicate effectively the desired outcomes, evaluate the options available to attain them and signal a credible road map for development. Opportunities and gains from collective action need to be spelled out, and the risks associated with inertia must be clearly explained. More importantly, each group must at the end of the policy-dialogue process be convinced that both gains and risks will be equally shared.

Credible signalling of such a road map can become a powerful driver for consensus-building around a set of needed policy reforms: public expectations concerning future outcomes converge around a shared agenda, uncertainty as to future policy stance is reduced and risk *premia* are lowered. As a consequence, the business and investment climate is improved, consumer confidence grows and political participation and engagement are enhanced. For these reasons, credible signalling for development is a strategic management tool towards effective governance.

The most difficult challenge for governments in this process remains ensuring credibility. This is probably the most difficult requirement for leadership. Often, it is provided through binding institutional commitments supposed “to tie the government’s hands”. Examples include accession to the EU, adoption of the Maastricht Treaty, among others, which have historically facilitated European governments’ efforts to initiate reforms with varying degrees of success.

A more difficult but probably more sustainable road is to generate and build a broad public-support base that would bind national stakeholders, including parties, in a long-term development agenda. *Greece 2020* – a major program of work of the Athens Development and Governance Institute (ADGI-INERPOST; [www.inerpost.org](http://www.inerpost.org)) – is an initiative in this direction and the ideas presented below, are a small contribution towards this collective endeavour.

Proposing a road map for national development must take into account likely changes in the international economic environment and their impact on the policy options available to policy-makers in the years to come as they strive to maintain growth, enhance competitiveness and improve employment plus the standard of living. The ideas contained in the following sections focus, therefore, on anticipated changes in the international environment (section *Global Developments: A Likely Scenario*), their implications for Greece in the years to come (section *Global Developments: Their Impact on the Greek Development Strategy*) and requirements for policy-making (Section *Greece 2020: A Regional Hub for Services*). Needless to say these ideas need to be elaborated further at both the technical and political levels and enriched by recommendations within the context of the public dialogue initiated by ADGI-INERPOST.

### **Global Developments: A Likely Scenario**

Forecasting trends is a precarious business, especially in a rapidly changing economic environment. There is, however, a growing consensus that recent economic trends, partly driven by the emergence of new actors on the global scene, are likely to continue.

According to World Bank projections (Table 1), the real growth rate of per capita income is expected to remain significantly higher in Asia, the Middle East and North Africa (MENA), as well as the countries of the Black Sea Economic Cooperation Area (BSEC)<sup>1</sup>, than in the developed countries members of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) or the European Union (EU).

Table 1: Real GDP <i>per capita</i> , Annual Average Change in Percentages			
			Forecast
	1980s	1990s	Long Term 2006-15
<i>World Total</i>	1.3	1.2	2.1
<i>High-Income Countries</i>	2.5	1.8	2.4
OECD	2.5	1.8	2.4
United States	2.3	2.0	2.5
Japan	3.4	1.1	1.9
European Union	2.1	1.8	2.3
Non-OECD	3.5	4.0	3.5
<i>Developing Economies</i>	0.7	1.5	3.5
East Asia & Pacific	5.8	6.3	5.3
Europe & Central Asia	0.9	-1.8	3.5
Latin America & Caribbean	-0.9	1.6	2.3
Middle East & North Africa	-1.1	1.0	2.6
South Asia	3.3	3.2	4.2
Sub-Saharan Africa	-1.1	-0.5	1.6

Source: World Bank, World Development Indicators 1980-2004

China and India in the course of the past five years (2000-5) contributed approximately 30% of the annual growth rate of global GDP and will continue to play a leading role in international developments (IMF, *World Economic Outlook 2005*). Their contribution to the growth of international trade, which in 2004 grew by 10%, is expected to continue unabated, with

certain sectors being particularly strong. Over the past few years, China and India have accounted for about 50% of the annual growth of total oil imports, 32% of the annual growth of metal products' imports, and 95% of the annual growth of cotton and timber imports (Table 2).

	China			India		
	<i>Average annual growth for the world excluding China</i>	<i>Average annual growth for China</i>	<i>Overall contribution to global growth by China</i>	<i>Average annual growth for the world excluding India</i>	<i>Average annual growth for India</i>	<i>Overall contribution to global growth by India</i>
Oil	1.1	31.6	29.9	1.3	18.8	17.9
Metals	3.9	27.9	30.4	5.5	6.1	1.3
Woods	1.6	34.4	94.1	2.8	18.9	12.8
Cotton	-2.3	105.0	91.3	0.1	52.9	4.0
Precious Stones	7.9	32.2	9.1	7.5	15.1	17.5

Sources: IEA database and UN Comtrade

Their heavy reliance on imported raw materials, as well as agricultural and intermediate products will continue to exert upward pressure on raw material prices, most notably oil, thus shifting the terms of trade in favour of raw material exporters. Increased capacity in manufacturing production on the other hand, will continue to depress global prices of manufacturing.

The rise of China and India in international global markets has also brought about a major redirection of capital flows. Between 1990 and 2004, countries in East and South-East Asia, most notably the two Asian drivers,

experienced a rapid increase in total foreign direct investment. The share of foreign capital invested in these countries thus increased from 13.4 per cent in 1990 to 22 per cent in 2004, exceeding the share of capital invested in North America (Table 3). At the same time, companies from these countries have expanded their activities not only in Asia but in many other parts of the world. In fact, by 2004, East and South-East Asian countries had increased their share of the total stock of capital invested abroad to 13.1 per cent from 6.1 per cent in 1990 (Table 3).

Share (%)	FDI inward stock		FDI outward stock	
	1990	2004	1990	2004
World	100.0	100.0	100.0	100.0
Europe	45.3	47.9	49.5	58.1
Greece	0.3	0.3	0.2	0.1
Other Europe	2.7	2.6	4.3	4.8
North America	28.7	20.0	28.9	24.5
Africa	3.4	2.5	1.1	0.5
South, East & South-East Asia	8.6	13.2	3.4	7.2
East Asia	4.8	9.0	2.7	5.9

Source: *UNCTAD: World Investment Report 2005*

The aging populations in most OECD countries and the persistent gap between the standard of living in developed and developing countries are likely to remain important drivers for international migration. Inflows of unskilled workers from sub-Saharan Africa and Asia into Europe will therefore continue to rise, even if rapid economic growth in the EU-Neighbourhood area might stall emigration flows to some extent.

South-Eastern European and North African countries are entering international markets dynamically. Income growth rates in Bulgaria, Romania and Turkey are expected to remain high, as a consequence of their expected integration in the European Union by 2007 (Bulgaria, Romania) or their gradual accession process (Turkey). Similarly, the creation of a free-trade zone between the EU and the Mediterranean countries, as well as the liberalization of trade in services and investments agreed in Barcelona in November 2005, are expected to spur growth in North Africa (Egypt, Tunisia, Morocco and probably Libya) and redirect foreign investment and trade towards these emerging markets.

Already by 2004, North Africa and South-Eastern Europe accounted for 0.8% and 0.5% of total foreign invested capital, as compared with 0.3% for Greece (the same level as in 1990); the share of their exports to industrial countries has also risen considerably over the last decade. These positive trends, underpinned by internal reforms and improved governance, have slowly but steadily enhanced competitive advantage of these countries in global markets (see Table 4).

<b>Share (%)</b>	<b>Greece</b>		<b>Bulgaria</b>		<b>Romania</b>		<b>Turkey</b>	
	<b>1993</b>	<b>2003</b>	<b>1993</b>	<b>2003</b>	<b>1993</b>	<b>2003</b>	<b>1993</b>	<b>2003</b>
DOTS World Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Industrial Countries	69.5	57.1	56.2	63.0	47.2	73.1	59.1	62.0
Other Europe	17.1	31.6	17.4	29.6	21.9	17.1	13.0	14.4
Developing Countries	29.5	41.9	43.8	36.5	52.3	26.7	39.8	33.5

Source: IMF, Direction of Trade Statistics, November 2005

The international economic environment is thus likely to continue to change in a number of important ways that would affect Greece profoundly in the near future:

- global demand for raw materials, agricultural products and intermediate goods will continue to grow due to the expected high growth rates of China, India and other emerging economies;
- the entry of Bulgaria and Romania in the EU by 2007 and possible accession of Turkey will reduce Greece's advantage as the only European member-state in the region;
- competition between emerging economies, including BSEC and MENA countries to attract foreign direct investment is likely to become more intense;
- the expansion and deepening of the regional market of South-Eastern Europe and the Mediterranean will result in increased competition in both industrial and agricultural production;
- increased opportunities could emerge from the creation of an integrated regional market in South-Eastern Europe and MENA only if inter-regional trade – the volume of which is still limited (15% of total trade volume of these countries) – were to be strengthened and trade-investment and migration interlinkages exploited to develop synergies and complementarities across the economies involved.

### **Global Developments: Their Impact on the Greek Development Strategy**

The likely global and regional developments sketched above should be carefully considered when designing Greece's road map for development in the years to come. The *National Reform Programme for Growth and Jobs* (2005-2008)<sup>2</sup>, which was discussed by the economic and finance ministers in the ECOFIN Council (26-12-2005), has already formulated four basic policy priorities for development: 1) restoring fiscal balance and long-term sustainability of public finances; 2) increasing productivity; 3) improving the business environment and 4) increasing employment levels. In pursuing these goals, there is a stated intention to "capitalize on the country's

geopolitical attributes to become an attractive destination for entrepreneurial and investment activities in the Balkans and the wider area of South-Eastern Europe” (ibid., p. 2).

Achieving these goals is a major challenge for the government which requires not only systematic pursuit of coherent policies but also development of an appropriate strategy to manage and mitigate risks, including probable opposition to the reform agenda. More importantly, the 2005-2008 *Reform Programme* needs to be made consistent with a longer term strategic vision about what is feasible and what is desirable for Greece in view of the changes anticipated in the global environment. This strategic vision, which we have chosen to call *Greece 2020*<sup>3</sup>, needs to be worked out in consultation with all major public and private stakeholders. What is offered below are some preliminary ideas as to the possible implications of the global and regional trends outlined above for designing such a road map for Greece:

a) The rising international demand for agricultural products, raw materials and intermediate products, especially cotton, timber and metal products, would continue, at least for a transition period, to create opportunities for greater specialization towards these products and reorientation of exports towards Eastern and South-Eastern Asia.

It is important to note that Greek crude material exports to China (other than fuels) increased from approximately \$3 million in 1999 to \$40 million in 2004 while metalliferous ores and metal scrap rose from \$513 thousand to \$9 million (OECD, *International Trade by Commodity Statistics 1999/2004*, Volume 2005/2). Profiting from rapid growth rates in Asia would permit Greece to increase its export share of commodities relative to other European countries and relative to services (Table 5).



**Table 5: Composition of Trade:  
Contribution of commodities relative to services**

Contribution of	EU (15)		Greece	
	Export Share	Import Share	Export Share	Import Share
Commodities	78.4	78.0	35.4	72.6
Contribution of services	21.6	22.0	64.6	27.4
Total Trade	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: World Trade Organisation, International Trade Statistics, 2001, 2002

b) In view of the fact that the countries of Eastern and South-Eastern Asia have shown interest in expanding their access to European and Mediterranean markets, the conclusion of bilateral trade agreements could be coupled with the provision of appropriate incentives to attract companies based in China or other Asian countries to invest in ports, transport services or even in selected manufacturing sectors of mutual interest.

c) The specialization of the Greek economy in services is demonstrated in Table 5. In 2003, the export of services in dollars – payments from tourism (\$11 billion), transport (\$11 billion), business services (\$1.3 billion), cultural services (\$329 million), insurance (\$198 million) and construction (\$196 million) – exceeded \$24 billion, as compared with only \$14 billion for commodity exports. The geopolitical position of Greece at the crossroads of three continents, its rich heritage and cultural industry plus unique geophysical environment should be considered major assets that could become, through appropriate policies and investments, major drivers of a sustainable development process based on the provision of modern services.

d) The expected deepening of the regional market comprising South-Eastern Europe, the Black Sea area and MENA through increased trade-investment and migration interlinkages is of strategic importance to the Greek economy. Greek companies are already trading and investing heavily in this area. According to the most recent estimates, 3,500 Greek companies

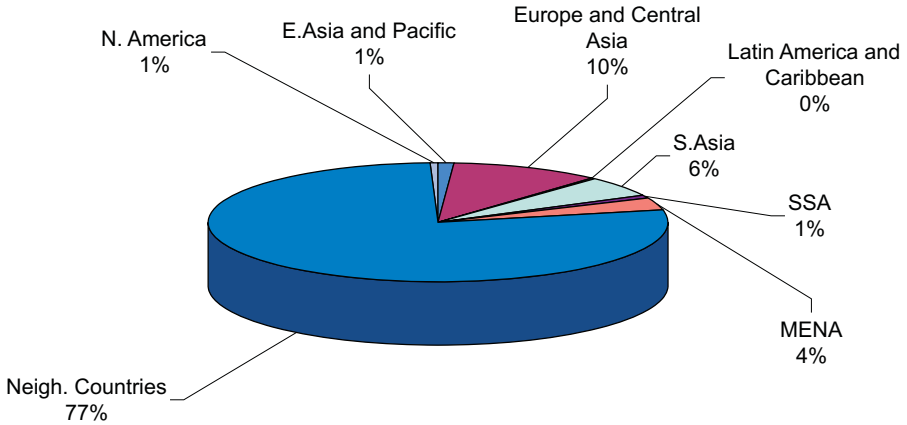
are active in the Balkans while Greek banks provide financial services through 800 local branch offices. Greece's export share to the region has expanded rapidly (Table 6). By 2003, the share of Greek exports to Bulgaria, Romania and Turkey had exceeded 12 per cent of total.

	<b>1993</b>	<b>2003</b>
Other Europe	17.1	31.6
Bulgaria	3.3	6.2
Romania	1.0	2.6
Turkey	1.6	4.0

Source: IMF, Direction of Trade Statistics, November 2005

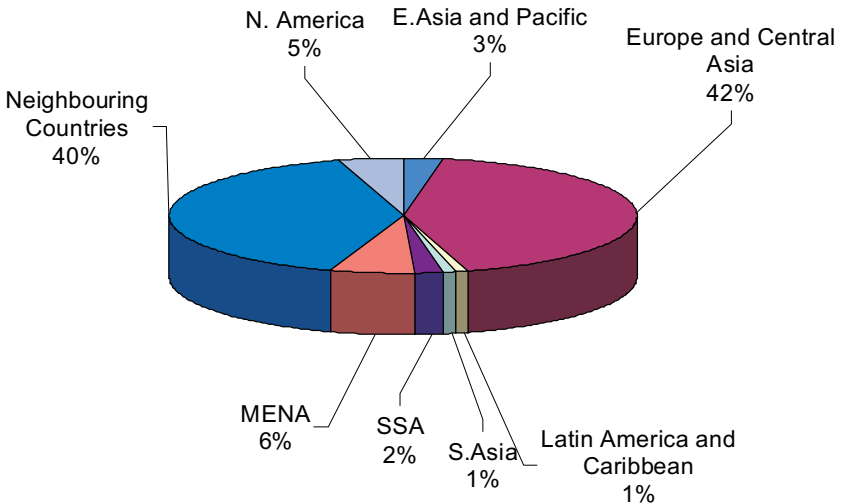
e) Labour mobility in the wider area, including Greece may be turned into a positive driver for development if incorporated successfully in the long-term development agenda. Many citizens of these countries already seek better employment opportunities and living standards in Greece. According to OECD data, neighbouring countries<sup>4</sup> accounted for 77% of the total stock of unskilled and 40% of skilled immigrants in Greece in 2001 (Diagrams 1 and 2).

**Diagram 1: Composition of Unskilled Foreign-Born Residents in Greece by Country of Birth**



Source: OECD database on Expatriates and Immigrants, 2004 (census data 1999-2003)

**Diagram 2: Composition of Skilled Foreign-Born Residents in Greece by Country of Birth**



Source: OECD database on Expatriates and Immigrants, 2004 (census data 1999-2003)

## Greece 2020: A Regional Hub for Services

The likely impacts from global and regional developments outlined above highlight the potential comparative advantage of *Greece as a regional hub for services for the wider region*. The rapid growth and progressive integration of Greece both into the European and into a regional market could continue to provide and expand profitable opportunities for both Greek and foreign companies. Such a strategic vision for long-term development however, needs to be supported by appropriate policies and can be implemented only if major reforms are undertaken. Under present conditions, the cost of doing business in Greece remains high relative to competitors, and the country's comparative advantages are rapidly eroding.

Regulatory reform is the first priority. Without a major simplification of regulatory practices, significant lowering of transactions and business costs and administrative reforms, Greece cannot attract new business investment and can probably not sustain its present growth performance. Policies also need to upgrade road and rail infrastructure, secure energy supplies and energy routes, expand telecommunications, and enhance trade capacity building. Community funding under the IV *Support Framework* could be used strategically to support such initiatives as well as the effective integration of the wider regional market which would enhance Greece's attractiveness both as an export base for foreign companies and a hub for business, financial, administrative and social-services.

Increased competition from new emerging actors in traditional manufacturing activities would require a restructuring of Greece's productive base towards high quality services and clusters of supporting complementary activities. Transport, business and logistics, tourism, education and health services provide opportunities for new investment to upgrade quality, improve access to new markets and enhance openness and ensure complementarities. High quality tourism development, for example, could be reinforced through appropriate organic food production, transport and health services, appropriate education, cultural and training activities, and effective financial and business service provision. Greater policy coherence, in other words, the systematic pursuit of mutually reinforcing policy actions to attain specific development outcomes, is a prerequisite for such an agenda. Development requires a 'whole-of-government' approach as well as improved governance and institutions.

Greater coherence is needed both throughout policy instruments and across policy domains including infrastructure development, economic diplomacy, migration, regulatory and development cooperation policies. The integration of the regional market, driven by increased relocation of firms, capital and people, needs to be supported by simplification of administrative and regulatory procedures, facilitation of circulation for both unskilled and skilled workers and professionals, transferability of pensions and social services, improved infrastructure, improved services. Development assistance may act as a catalyst for reinforcing private sector initiatives while regulatory reform could safeguard better transparency, accountability and effectiveness. New financial instruments, e.g., tapping Diaspora savings for regional development, could complement Community funds for upgrading infrastructure, while public-private partnerships could stimulate investment and upgrade quality in tourism, energy, environmental management, telecommunications, education.

Such a forward-looking agenda would require a major overhaul of the institutional framework and the consolidation of existing organisations with overlapping competences. For example, in the area of foreign economic relations, and in light of the many interlinkages between trade and investment in Greece and the wider region, the competencies and overlapping roles of the Hellenic Foreign Trade Board, the Hellenic Centre for Investment, the Export Credit Insurance Organisation or the Thessaloniki International Fair (organised by HELEXPO) deserve careful review.

These organisations could, for example, be merged into a new development and finance institution providing integrated services, following the model of European development finance institutions that have been established in fourteen European member states<sup>5</sup>.

In summary, mapping a strategic road map for development based on services would require the pursuit of coherent policies that span a number of policy areas as well as the mobilisation of all relevant stakeholders. To ensure policy coherence, policy options and complementarities across policy domains and instruments need to be carefully and systematically analysed. Mobilization, on the other hand, requires broad policy dialogue, effective networking, appropriate monitoring and evaluation of intermediary outcomes as well as the promotion of participatory processes in the political and institutional system. These are the challenges of effective leadership.

## NOTES

1. The 12 BSEC member states are: Greece, Albania, Serbia-Montenegro, Bulgaria, Romania, Ukraine, Moldova, Russia, Georgia, Armenia, Azerbaijan, and Turkey.
2. For more information, see [www.ypetho.gr](http://www.ypetho.gr)
3. The name has been proposed by the Athens Development and Governance Institute (ADGI-INTERPOST) as part of their program of activities ([www.interpost.org](http://www.interpost.org)).
4. Under «Neighbouring countries» the following countries are included: Bulgaria, Romania, FYROM, Bosnia-Herzegovina, Serbia and Montenegro as well as Turkey.
5. Austria, Belgium, Denmark, France, Germany, Hungary, Italy, Norway, Switzerland, Holland, the U.K., Spain, Sweden, Portugal (see [www.edfi.be](http://www.edfi.be)).



## **Filter through Region-Building in the Mediterranean and the Black Sea regions**

**Dimitrios Triantaphyllou\***

### **RÉSUMÉ**

Avec la fin de la guerre froide le régionalisme ou la régionalisation est apparu comme le trait dominant des relations internationales. Dans ce qu'on appelle le voisinage de l'Union européenne, il existe au moins deux modèles de 'formation' ou de 'construction' de régions. Le premier des deux modèles serait l'EMP ou le partenariat euro-méditerranéen. Ceci serait le coup de génie de l'Union européenne qui cherchait à mettre de l'ordre dans le cadre socioéconomique et politique de l'espace géographique méditerranéen. L'autre modèle, l'organisation de la coopération économique de la mer noire (BSEC) serait plutôt un effort de faire collaborer des États littoraux et non -littoraux qui font partie de la grande région de la mer Noire. Le défi majeur auquel font face ces deux modèles ou organismes- cadres serait la cohésion et le niveau d'eupéanisation réalisable ou intégration dans les deux procédés.

### **ABSTRACT**

With the end of the Cold War, regionalism or regionalization has emerged as a prominent feature of international relations. In the European Union's neighbourhood, one can account for at least two region-building models. The first, the Euro-Mediterranean Partnership (EMP), was the brainchild of the European Union in an attempt to put into a political, economic, and social framework the geographic space of the Mediterranean Sea. The other, the Organisation of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC), constitutes an attempt at cooperation between littoral states and states belonging to the wider Black Sea region. The key challenge facing both frameworks is their cohesion and the extent to which certain degrees of Europeanization can be incorporated into both processes. The author presents some of the challenges facing both the EMP and the BSEC given the changing context of transatlantic and regional relations.

The issue of region-building has risen in prominence during the post Cold War era as the end of bipolarity has fundamentally affected the world order. A clear-cut definition of region-building is a matter of intense debate among scholars. For example, region-building may be defined "as the practice of

\* University of the Aegean



actors constructing a region”<sup>1</sup>. Social constructivists argue that “regions are social constructions produced and reproduced through discourse and social practices”<sup>2</sup>. As early as 1968, Joseph Nye defined an international region as “a limited number of states linked together by a geographical relationship and by a degree of mutual interdependence”; hence for Nye regionalism may be defined as “the formation of interstate groupings on the basis of regions”<sup>3</sup>. In 1992, Ole Waever clearly defined the region-building dynamics when he wrote, “Does the Baltic Sea Region exist? Not yet. But it soon will”<sup>4</sup>.

The new regionalism may be attributed to a series of factors such as the end of the Cold War which has led to the developments of new attitudes towards international co-operation and a decentralization of the international system. Other relevant factors include the process of global economic change which has increased the relevance of economic cooperation in a regional basis as the model and development of the European Community (and to a lesser degree NAFTA) have shown; the end of a third pole consisting of the Third World countries or the non-aligned movement; and finally the spread of democratization to the former Comecon or Warsaw Pact countries and to Latin America<sup>5</sup>.

Attempting to enhance cooperative security has also become the order of the day. Though the term has ‘hard security’ connotations that in the post-9/11 world are linked to fighting terrorism, its key characteristics such as those featuring “mutual trust, mutual benefits, equality, and cooperation ... so that it yields greater benefits for all nations,” apply to both the Mediterranean and Black Sea regions<sup>6</sup>.

As stated above, the European Union continues to serve as a successful model of region-building or regionalism. The impact of the European project can be discerned in a number of groupings which have emerged with the objective of creating common markets within a certain time frame. The EU’s impact has also been political at least on the European continent as European values and norms helped consolidate democracy in Southern Europe in the 1980s with the accession and integration of Greece, Spain and Portugal, and since the end of the Cold War as former ideological rivals have gone (and continue to undergo) through the painful social, political and economic transformation by adopting the requisite *acquis*.

The EU has, in other words, managed through the process of integration

to allow Europeanization to seep through the entire multilayered and multidimensional web of relations at national and supranational levels. By way of definition, I apply Robert Ladrecht's terminology: "Europeanization means an incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making"<sup>7</sup>. One can also adopt Kevin Featherstone's short definition: 'Minimally, 'Europeanization' involves a response to the policies of the European Union'<sup>8</sup>. According to Roland Sturm and Jurgen Dieringer, one of the dimensions of Europeanization consists "of the formal and – also of great importance – informal pressures on prospective and current EU member states to rearrange their national and regional institutions and their social discourses. Social and institutional change is provoked, above all, by the need to secure efficient policy outputs"<sup>9</sup>.

This process is also applicable to varying degrees in terms of the EU's relations with its neighbourhood or 'near abroad'. Here the process oscillates between security and integration. The integration end of the spectrum needs no explanation here as it pertains to the European states willing to join provided they meet accession criteria. The security dimension is not new either for the EU's non-European neighbourhood though it has gained urgency since September 11, 2001. This applies in particular to the Mediterranean, where membership has only applied to the two island nations of Cyprus and Malta. Membership could become a reality for Turkey if it manages to fulfil, meet, and apply its accession criteria and obligations. There is now cooperation at the parliamentary level, limited intra-regional trade through the Agadir Process, and institutionalized cooperation in the domains of culture through the Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures<sup>10</sup>.

For the other countries along the southern shores of the Mediterranean, the focus has been on the security and stability of the EU's periphery through the three-pronged framework of the Euro-Mediterranean Partnership (EMP). Launched in 1995, the EMP, otherwise known as the Barcelona Process focuses on the definition of a common area of peace and stability through the reinforcement of political and security dialogue; the construction of a zone of shared prosperity through an economic and financial partnership and the gradual establishment of a free-trade area; and

the rapprochement between peoples through a social, cultural and human partnership aimed at encouraging understanding between cultures and exchanges between civil societies. In other words, the EMP does not limit itself to an economic and financial partnership but extends to the political and cultural spheres. It also promotes a regional dimension which helps shape the region even further.

Beyond the Mediterranean, the EU also plays a key role in the region-building projects of its neighbourhood. It has in place a web of contractual relations which include Europe Agreements, Partnership and Cooperation Agreements (PCAs)<sup>11</sup>, the Stabilization and Association Process (SAP), the Four Common Spaces with Russia, and the European Neighbourhood Policy among others. Each is distinct, defined by a particular framework and including to different degrees some variation on the notion of Europeanization.

Within the scope of this article, the ENP is especially interesting because it was implemented in the wake of 911 and the 2004 enlargement of the Union. As relations with neighbours have become the EU's main external priorities after enlargement, the ENP aims to avoid new dividing lines between the enlarged EU and its neighbours to the East and on the southern and eastern shores of the Mediterranean. The EU offers its neighbours a privileged relationship, building upon a mutual commitment to common values (democracy and human rights, rule of law, good governance, market economy principles and sustainable development). In other words, the ENP goes beyond existing relationships to offer a deeper political relationship and economic integration. The ENP has proved interesting because it seeks to address the strategic objectives of the December 2003 European Security Strategy which was drafted in the context of the post-911 world order.

The European Security Strategy states that “[i]t is in the European interest that countries on our borders are well-governed. Neighbours who are engaged in violent conflict, weak states where organised crime flourishes, dysfunctional societies or exploding population growth on its borders all pose problems for Europe. The integration of acceding states increases our security but also brings the EU closer to troubled areas. Our task is to promote a ring of well governed countries to the East of the European Union and on the borders of the Mediterranean with whom we can enjoy close and cooperative relations”<sup>12</sup>.

While for the Mediterranean, there is a renewed emphasis on security and stability, the ENP recipients to the East (Ukraine, Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Belarus) stretch the imagined political and geographical limits of the European Union. Many questions arise. They range from whether there are “concrete alternatives to enlargement”<sup>13</sup>? to “Can/should the EU embark into further enlargement processes? and include Can/should it keep its neighbours indefinitely outside? And most importantly: Is there no other way to approach this dilemma”<sup>14</sup>?

The Black Sea region provides an interesting case study as the EU is currently mulling over a dimension for this region as the EU is about to become a Black Sea entity due to the imminent entry into its ranks of Bulgaria and Romania in 2007/2008. The pull of EU “interest” from the region (for it can only be described as such given the limits of further EU integration) is threatening to destroy the regional cohesion in place since 1992 as a group of 11 (now 12) littoral states and states belonging in the wider Black Sea region have been cooperating in a fairly institutional manner within the framework of a regional organization called the Organisation of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC)<sup>15</sup>.

### **What are the merits of the BSEC as a regional partner?**

- BSEC’s legal status. The Organisation of the Black Sea Economic Cooperation is a legal entity based on a binding agreement under international law, and it represents the most advanced form of regional cooperation in the Black Sea area.
- The relevance of the BSEC’s agenda to the EU’s policies in the Black Sea area. The BSEC was established in 1992 as a regional initiative with the mission to promote a lasting and closer cooperation among its member states. It envisaged building peace and stability through prosperity by focussing on issues such as energy, transport, telecommunications, education, good governance, finance, and trade among others. It goes without saying that the aforementioned issues are part and parcel of the EU’s policies in its neighbourhood.
- The BSEC’s institutional strengths. The BSEC possesses today a broad and comprehensive institutional basis with a Council of Ministers of

Foreign Affairs, a Committee of Senior Officials, a Permanent International Secretariat based in Istanbul (BSEC PERMIS), working groups, a parliamentary assembly (PABSEC) based in Istanbul, a business council (BSECBC) also located in Istanbul, a bank - the Black Sea Trade and Development Bank (BSTDB) – based in Thessaloniki, and a research centre – the International Center for Black Sea Studies (ICBSS) - situated in Athens.

- Rich experience in Regional Cooperation in spite of the heterogeneity of its member states accumulated over fourteen years of regional interaction.
- BSEC's inclusiveness. The BSEC is based on an inclusive concept of cooperation as demonstrated by its diverse membership, the number of states that have acquired an Observer status with the organisation, as well as the participation of non-governmental actors of the civil society in its work<sup>16</sup>.
- BSEC's strong sense local and regional ownership which as a cooperative initiative reflects the priorities of its member- states and the needs of the region on a collective basis.
- Achievements. Despite limited resources and a heterogenous membership, the BSEC boasts concrete achievements. First, it has built a permanent and extensive institutional framework of cooperation that covers all levels of governance (intergovernmental, parliamentary, and financial). Second, it has cultivated a spirit of cooperation among its member-states, providing a forum for constant dialogue, exchange of ideas and experiences. Third, it has successfully elaborated binding agreements and common action plans on key issues of regional cooperation. (some 33 to date).

### **What is the relevance of all of the above?**

- Unlike the Mediterranean region where the parameters of cooperation are relatively straightforward and the framework in place – the EMP – was initiated and led by the EU, the BSEC has managed to pursue regionalism independently of the European Union. The BSEC now finds its cohesion threatened because of the magnetic pull of the Union upon most of the Organisation's members that prefer bilateral contractual relations with the

EU. Now the question is whether the current institutional framework can survive in its present form with the EU playing a fundamental role in its future development or will it crumble and be reborn under a different shape, given the fact that regional cooperation is a key priority for the EU in its various peripheries (EMP region, Western Balkans) and despite the fact that the EU has put its enlargement project on hold.

- Another concern common to both regions is the future of EMP and BSEC in a changing context of transatlantic and regional relations. In other words, are EU and US strategic approaches and priorities to these regions the same? If not, what are the consequences on the region-building processes of both regions? Issues such as energy (in particular the security of the energy supplies) are relevant here as oil and natural gas producers may be found both in the Mediterranean and Black Sea regions. Also, given the fact that two-thirds of the world's oil trade moves by tanker and that the wider Mediterranean-Black Sea region hosts at least two “choke points” or narrow channels – the Bosphorus and the Suez Canal – as well a bevy of oil and natural gas pipelines feeding the West's energy needs, the nexus between energy and security becomes all the more relevant. Other issues of common concern include migration and organized crime.
- The inability to address security concerns within either framework, be it in terms of the Middle East Peace Process or the resolution of the various frozen conflicts of the Caucasus-Black Sea region, leaves much to be desired as well. This incapacity might stem from the fact that both frameworks are inclusive in that their membership includes states or entities which do not have diplomatic relations with each other (Israel/Palestinian Authority, Azerbaijan/Armenia, Turkey/Armenia) or states which are opposed to what they perceive to be outside intervention in their neighbourhoods (a powerful hegemon like the Russian Federation, for example).
- Finally, the trade dimension, not explored here needs to be highlighted. For the BSEC region, where the economic agenda dominates, the numbers for Intra-BSEC trade flows remain low. As a trade group, the BSEC accounts for only 2.8% of world trade. Its trade volume remains low relative to the size of its market. Trade flows are dominated by Russia due to that country's energy exports<sup>17</sup>. An emerging feature of the Organisation has been the redirection of trade to the EU market.

Similarly, the impact of the Barcelona Process on trade largely favoured the EU with only a few Mediterranean partners having increased their market share of world exports to the EU<sup>18</sup>. The various infrastructure problems and the economic heterogeneity of the countries of both regions could imply that their current region-building models or regionalisms need revamping.

By way of a conclusion, it would be fair to say that both regions face serious challenges in terms of addressing coherently the challenges of the post-911, post-enlargement, post-referenda, emerging post neo-conservatism context. The jury is definitely out as to whether their region-building experiments will succeed. This by no means implies that regionalism (in whatever shape or form) is not an appropriate model for enhancing the zone of security, stability and prosperity that the European Union and its neighbours seek. However, much needs to be done to assure that region-building experiments in both regions stabilize and that elements of Europeanization.

## NOTES

1. Fabrizio Tassinari, "Security and Integration in the EU Neighbourhood: The Case for Regionalism", *CEPS Working Document* No. 226, July 2005, p. 10. The term "region-building" can be attributed to Iver Neumann. See Iver B. Neumann, "A Region-Building Approach to Northern Europe", *Review of International Studies*, No. 20, 1994.
2. Hilde Dominique Engelen, "The Construction of a Region in the Baltic Sea Area", paper presented at the Fifth Pan-European Conference, The Hague, 11 September 2004.
3. Joseph Nye (ed.), *International Regionalism* (Boston: Little, Brown & Co., 1968), p. vii as cited in Louise Fawcett, "Regionalism in Historical Perspective," p. 11.
4. Ole Weaver (1992) cited in Engelen, "The Construction of a Region in the Baltic Sea Area".
5. See, for example, Louise Fawcett, "Regionalism in Historical Perspective," in Louise Fawcett and Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 17-30.

6. See Gu Guoliang, "Redefine Cooperative Security, not Pre-emption," *The Washington Quarterly*, 26:2, Spring 2003, p. 140. (pp. 135-145).
7. R. Ladrecht, "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the case of France", *Journal of Common Market Studies* 32 (1), 1994.
8. K. Featherstone, "Introduction: In the Name of 'Europe'," in K. Featherstone and C.M. Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization*, (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 3–26.
9. Roland Sturm and Jurgen Dieringer, "The Europeanization of Regions in Eastern and Western Europe: Theoretical Perspectives," *Regional and Federal Studies*, Vol. 15, No. 3, September 2005, pp. 279–294.
10. The Foundation is the first common institution jointly established and financed by all 35 members of the Euro-Mediterranean Partnership.
11. At the end of the 1990s, the European Union concluded nine similar partnership and cooperation agreements (PCAs) with the nine new independent states (NIS): the Republic of Armenia, the Republic of Azerbaijan, Georgia, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Moldova, the Russian Federation, Ukraine and the Republic of Uzbekistan. The aims of these partnerships are to provide a suitable framework for political dialogue, support the efforts made by the countries to strengthen their democracies and develop their economies, accompany their transition to a market economy and encourage trade and investment. The PCAs also aim to provide a basis for cooperation in the legislative, economic, social, financial, scientific, civil, technological and cultural fields. The PCA with Russia also provides for the creation of the necessary conditions for the future establishment of a free trade area. The general principles concern respect for democracy, principles of international law and human rights. The market economy is also an objective set out in all the PCAs. For more information, see <http://www.europa.eu.int>.
12. *European Security Strategy*, December 2003, pp. 7-8.
13. Eneko Landaburu, "From Neighbourhood Policy to Integration Policy: are there concrete alternatives to enlargement?" speech given at the CEPS Conference "Revitalising Europe", 23 January 2006, Brussels.
14. Tassinari, "Security and Integration in the EU Neighbourhood", p.1.
15. The BSEC's Member States include Greece, Turkey, the Russian Federation, Ukraine, Romania, Bulgaria, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Moldova, Albania, and Serbia and Montenegro.



16. BSEC Observer States include Belarus, Croatia, the Czech Republic, France, Germany, Israel, Italy, Poland, Slovakia, Tunisia, the United States, Austria, and Egypt. Fora which have Observer status include the International Black Sea Club, the Energy Charter Secretariat and the Black Sea Commission. The BSEC also holds sectorial dialogues with the following groupings: the Black Sea International Ship-owners Association (BINSAs); the Black & Azov Seas Ports Association (BASPA); the Union of Road Transport Association in the Black Sea Economic Cooperation Region (BSEC-URTA); the Black Sea Region Association of Shipbuilders and Ship repairers (BRASS); the Coordinating Transport Meeting of the MS of Commonwealth of Independent States (CTM CIS); and the Regional Commonwealth in the Field of Communications (RCC). For more information, see <http://www.bsec-organization.org>.

17. See Panagiota Manoli, "Limiting Integration: Transnational Exchanges and Demands in the BSEC Area", *Agora Without Frontiers*, Volume 10 (4), 2005, pp. 274-276.

18. See Arno Bäcker, "The impact of the Barcelona Process on Trade and Foreign Direct Investment", *Cuadernos de Integracion Europea* #3, December 2005, available at <http://www.cuardenosie.info>.

## **Combating new forms of transnational criminality: The European Union against the trafficking of human beings**

**Konstantinos D. Magliveras\***

### **ABSTRACT**

This article treats the highly complex problem of fighting the modern slave trade, or the trafficking of human beings. Prostitution, forced labour, illegal immigration all come under this category of transnational criminality, as people become commodities bought, sold and discarded. Along the trade routes of yesteryear, many in the Mediterranean region, human cargo crosses borders and jurisdictions. The author analyzes existing legal definitions and describes the role of various institutions, notably the European Union, which should protect the basic human rights of those who have fallen into the hands of contemporary slave traders. On this dark page of contemporary history, he does highlight the progress of political entities and legal procedures while underscoring the tremendous need for more research and cooperation among states.

### **RÉSUMÉ**

Cet article brosse un tableau de la lutte ardue contre le trafic d'hommes, de femmes et d'enfants, communément appelé la traite des esclaves. Un exemple de criminalité transnationale, le trafic d'êtres humains comprend des activités telles que la prostitution, la servitude, l'immigration clandestine. Le long des routes commerciales classiques de la Méditerranée où on traverse des frontières et des territoires juridiques distincts, sont vendus, achetés et laissés pour compte des êtres humains. L'auteur propose une analyse, des définitions juridiques et une description de la fonction de diverses institutions, entre autres, l'Union européenne, qui doit protéger les droits fondamentaux de ceux qui tombent dans le piège tendu par les trafiquants. L'auteur s'appuie sur cette page noire de l'histoire contemporaine afin de mettre en lumière les progrès des entités politiques et des procédures juridiques. Mais sans signaler le besoin énorme de plus de recherche et de concertation entre les Etats concernés.

\* University of the Aegean

## **Introduction – The Context of Contemporary Human Trafficking**

To believe that slavery and similar practices have long been eradicated, one would have to be rather unaware of what is currently going on in most parts of the world. Even though today there may not be slaves in the same sense as during the period from ancient times to the early twentieth century, over the past 25 years, the slave trade has resurfaced in the form of trafficking in human beings. The latter has been defined in international law as acts involving the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons for the principal purpose of being exploited, acts which are materialized through the use of force or threats and/ or other forms of coercion or deception<sup>1</sup>.

It derives from this broadly drafted definition that the victim of trafficking has not consented to his recruitment, transportation and transfer and this does separate trafficking from other activities, such as illegal migration. However, even if the victim had consented, this would not have altered the criminal nature of trafficking, since what is of paramount importance is the volition of the trafficker (i.e. the person or persons recruiting, transferring, etc.) to exploit his victims and primarily to exploit their work in a most inhumane manner. In our era, what distinguishes human trafficking from the bygone slave trade is that the former is accepted as constituting a violation of the fundamental rights and freedoms that every individual enjoys. Therein lies the difference: the slave has no rights and, consequently, could not be protected. On the contrary, the victim of trafficking is the bearer of at least a minimum number of fundamental rights and freedoms, whose violation is prohibited under the general rules of international law. Indeed, these liberties and free will must be protected by all states of the international community and, primarily, by the victim's own country and the country or countries to which he was trafficked.

Moreover, what has not changed in this contemporary form of slavery are the routes that traffickers, like old slave traders, take to transport the victims across regions and across continents. Now, as before, the Mediterranean Sea figures prominently among these routes. The rich North–poor South paradigm, so prominent in the Mediterranean basin, remains one of the many factors contributing to the expansion of human trafficking and the alarming proportions reached today. Other such factors include the severe lack of (particularly unskilled) labour in certain economic sectors of the

industrialized world (e.g. agriculture, construction, domestic help), lax border control, a surge in prostitution, pornography and other forms of sexual exploitation, the often crumbling institutions and structures in the countries in which victims are recruited, etc. Overall, however, what appears to be the single most important reason for the strong comeback of situations where human beings are treated as a commodity to be bought, sold and exploited are the huge profits and benefits that traffickers enjoy with the minimum risk of ever being prosecuted, let alone convicted.

Trafficking in persons is a transnational crime *par excellence* in the sense that the trafficker may be a citizen of state A; the victims, recruited in the territory of state C but transferred through the territory of states D and E, may be citizens of state B, and they were finally received in state F, where they were exploited and forcibly made to offer their services. Whether this reason or the complexity of the crime (participation, aiding and abetting in an organized crime fashion) the fact remains that very infrequently are those involved in trafficking caught and successfully prosecuted. It could thus be considered a relatively “safe” crime for those perpetrating it, while guaranteeing huge proceeds and profits. In terms of economic analysis, trafficking in human beings is a crime worth the investment.

### **The Involvement of the European Union**

The European Union<sup>2</sup> had to come to terms with the issue of human trafficking for a number of different reasons. First, a good share of trafficking victims end up in the territory of the member-states, where they are exploited by being employed in brothels, crop fields, and construction sites, to name but a few examples. Their conditions often amount to forced labour. Second, it was European states that banned slave trade already in the early 1800s but mainly after the 1880s; therefore, a strong attitude against such acts runs through the EU<sup>3</sup>. Third, considering that Europe as a whole is motivated by Christian beliefs, it would be expected that human trafficking would be deemed as an unacceptable practice that must be eliminated. Fourth, often victims of trafficking are wrongly portrayed by the media as unwanted economic migrants, or even worse as second-category persons. This perspective requires corrective action. Especially in regions with large unemployment figures, to describe trafficking victims solely in

terms of taking the jobs of the locals and “stealing” their scarce employment opportunities would have catastrophic consequences on the way they will be handled. Moreover, such an approach obscures the fact that the victims’ human rights have been not only violated but negated.

Unfortunately the media tends to confuse issues. This is particularly the case when dealing with human trafficking and economic migration. Whereas the latter is a manifestation of the intent and purpose of an individual to immigrate and he has consented even before setting out; the former is characterized not only by a complete lack of consent but also by the use of threat, coercion or even violence. Theoretically, transnational human trafficking results in the victims’ migration (i.e., they leave their country with the purpose of going to another, where they shall not become recipients of services); however, trafficking cannot be equated with migration, because these are two different things.

### **The Lack of an Express Legal Basis Allowing the EU to Be Directly Involved**

Since globally trafficking in persons has been treated as a criminal offence and a most heinous one<sup>4</sup>, it was to be expected that before long the European Union would take preventive and suppressive measures to regulate the issue. However, this would require overcoming the following obstacle: Member-states have never endowed the Community with express competencies and powers in the area of criminal law, so the Community cannot by itself establish that certain acts constitute criminal offences and, subsequently, oblige Member-states to incorporate them in their internal legal orders and provide for criminal sanctions to be imposed on convicted persons. The consequences of this lack of competence became obvious in the late 1980s and early 1990s when the European Commission, responding to international and regional developments, proposed the introduction of certain offences into domestic criminal legislation. These offences concerned criminal behaviour that was either unknown in most member-states or was partially covered by existing but often irrelevant statutes. Arguably, the first example of such criminal behaviour was the draft proposal for a directive harmonizing insider dealing across the Community<sup>5</sup>. However, the best example remains the draft proposal on prevention of using the financial system for the purpose of money laundering<sup>6</sup>.

The situation changed dramatically with the Treaty on European Union (the Treaty of Maastricht), which was adopted in 1992. It envisaged, *inter alia*, common action among the member-states in the fields of police and judicial cooperation in criminal matters (the so-called Third Pillar). Specific mention should be made to Article 29 of the EU Treaty, as amended by the Treaty of Amsterdam of 1997. It stipulates that the Union has the objective to provide European citizens with a high level of safety. This would be achieved primarily by preventing and combating organised crime, which includes terrorism, trafficking in persons and offences against children, illicit drug and arms trafficking, corruption and fraud. Moreover, the process of materialization of said objective involves, among others, the approximation of criminal rules in the member-states, which in essence means establishing minimum rules on the constitutive elements of criminal acts as well as on the penalties to be imposed<sup>7</sup>. The obvious advantage of this approach is that a criminal offence would be treated in a uniform fashion in all member-states and consequently prevent any deviations among the different national legal systems, which could be easily exploited by those determined to breach the law.

The stated aim in Article 31(e) of the EU Treaty, namely the approximation of the member-states' domestic rules, has been the main tool used by the European Community since its establishment in 1957 to achieve economic integration; i.e., to create a common market or (what was later referred to) an internal market<sup>8</sup>. Naturally, the question arises whether the approximation envisaged in the First Pillar<sup>9</sup> and in the Third Pillar is one and the same or whether there are differences between them. The answer lies in Article 34(2) (b) of the EU Treaty, which stipulates that: “[The Council acting unanimously on the initiative of any member-state or of the Commission] may adopt *framework decisions* for the purpose of the approximation of the laws and regulations of the member-states. Framework decisions shall be binding upon the member-states as to the result to be achieved but shall leave to the national authorities the choice of form and methods. They shall *not entail direct effect*.” (Italics added)

Given that in the First Pillar the approximation is achieved through regulations, which always have direct effect, and directives, which, subject to certain conditions, could have direct effect and consequently they could be invoked by individuals before national courts in order to uphold or to defend their position<sup>10</sup>, their principal difference with framework directives

would appear to be the latter's lack of direct effect.

Naturally, the issue here is for the EU to adopt measures that are legally binding in relation to all member-states, in other words measures that dictate a specific behaviour to member-states without the latter being able to avoid following the course of action already adopted by the Union. It follows that the issue is not simply the espousal of non-binding rules, whose wording may be impressive but without any clout whatsoever. For example, the third paragraph of Article 5 of the *Charter of Fundamental Rights* of the Union, which was adopted in Nice in December 2000, expressly prohibits trafficking in human beings. However, as the Charter is a political document akin to a Declaration, it is deprived of any compulsory element<sup>11</sup>. Of course member-states may choose to give effect to such non binding instrument. If this were to happen, it would be entirely because the member-state in question so wanted.

## **Creating an EU Framework against Human Trafficking and Exploitation**

### *1. Council Framework Decision 2002/629/JHA*

In the context of the aforementioned Third Pillar, the first specific instrument to address trafficking in persons was Joint Action 97/154/JHA. It was adopted by the Council of Ministers on 24 February 1997 and concerned action fighting two interrelated but (it must be emphasized) not identical issues: trafficking in human beings and sexual exploitation of children<sup>12</sup>. Although this instrument did alarm member-states to the challenges posed by human traffickers and the measures that had to be taken to address the problem successfully, it did not manage to deal with the situation by promoting the two fundamental driving forces of European integration: harmonization of member-states' legislation and cooperation among competent national authorities.

For more than five years, no further substantial action was taken. Then two separate instruments were adopted, both founded on the aforementioned Article 34(2) (b) of the EU Treaty and whose provisions replaced the 1997 Joint Action. The first was the Council Framework Decision 2002/629/JHA of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings<sup>13</sup>. The second was the Council Framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on

combating the sexual exploitation of children and child pornography<sup>14</sup>. The latter Framework Decision shall not be discussed here.

As pointed out in the Preamble of Framework Decision 2002/629/JHA, it was inadequate to address this serious criminal offence by means of action taken by each member-state separately. On the contrary, what was required was “a comprehensive approach in which the definition of constituent elements of criminal law common to all Member-states, including effective, proportionate and dissuasive sanctions, forms an integral part”. This Framework Decision should not be read on its own but should be understood as an instrument that offers added value in the fight against organised criminality and, to that extent, it complements the relevant EU activities<sup>15</sup>. Moreover it acts in furtherance of the criminal law provisions contained in Article 5 of the aforementioned UN Protocol on Trafficking.

In view of the above observations, the Framework Decision does not create the offence of trafficking in human beings *per se*. Article 1(1) dictates that member-states must make this offence punishable in their respective legal orders and it then goes on to give the definition of its constituent elements. For the purpose of analysis, the definition could be broken down into three parts. The first part states that acts shall be criminalized, if certain behaviour, which is set out in the second part, has taken place and if such acts have been perpetrated for the furtherance of the specific purposes envisaged in the third part. In particular, the criminalized acts are the following: recruitment, transportation, removal, harbouring, and subsequent reception of a person, including exchange or transfer of control over such person. In terms of criminal behaviour, this relates to force, threat or coercion; fraud or deceit; abuse of authority or of vulnerability; and achieving through payments the consent of a person having control over another person.

Finally, the purposes for which the above acts are considered criminal offences are the exploitation of trafficked persons’ labour and services (including forced labour and practices similar to slavery or servitude) and their sexual exploitation (including prostitution and pornography). Article 1(2) of the Framework Decision expressly stipulates that the victims’ consent to exploitation, irrespective of whether it was intended or actual, “shall be irrelevant where any of the means set forth in paragraph 1 have been used”.

This provision could be given two readings. The first is that even if the



victim had actually consented to being trafficked (a most unusual proposition but theoretically possible if this appears to be the only way to a better future), this does not cancel the criminal nature of the trafficking acts perpetrated and does not bar prosecution. The second reading is that the Decision itself deprives the victims of the right to express freely and without any obstacles volition and consent to be exploited. In other words, the Decision results in a situation where the absolute freedom of a person is restricted, presumably because this would appear to be in the individual's best interests. Still, the question remains: if and to what extent is it possible to limit the unlimited right of people to determine their future and fate. Note this is effectively supranational legislation.

Article 3 of the Framework Decision deals with the member-states' obligation to stipulate in their domestic legal orders that trafficking offences (as well as aiding, abetting, and attempting the same) are punishable by what is described as "effective, proportionate and dissuasive criminal penalties which may entail extradition". Although the latter stipulation is probably a gross generalization by the drafters since extradition could not be regarded as a criminal penalty but only as an act in the context of mutual legal assistance proceedings, the grave nature of trafficking offences necessitates and dictates that only the harshest punishment shall be inflicted; i.e., confinement in a penitentiary for a long period of time or even for life, if the trafficking offences perpetrated resulted in the death of the victims.

The only indication in the Framework Decision as regards the penalties' severity points to that conclusion. In the second paragraph of Article 3, member-states are told that in the following four cases the maximum term of imprisonment to be imposed must be a minimum of eight years. First, when the trafficking offence has deliberately or by gross negligence endangered the victims' life. Second, the offence was perpetrated against a victim who was "particularly vulnerable", a term which according to Article 3(3) refers primarily to children, who were trafficked for the purpose of exploitation of prostitution or other forms of sexual exploitation. Third, when the offence was perpetrated by use of excessive violence or has caused serious harm to the victim. Fourth, when the offence was carried out in the context of a criminal organisation, who were as defined in the aforementioned Joint Action 98/733/JHA.

Articles 4 and 5 of the Framework Decision deal with the issue of the

liability of legal persons for trafficking offences and the sanctions to be imposed. This is a rather sensitive issue, since not all member-states' domestic legal orders recognize that a legal entity in itself could be held criminally responsible for committing offences. For this reason Article 4 refers generally to "liability of legal persons" and not specifically to "criminal liability"<sup>16</sup>. As a legal person cannot by itself commit offences, Article 4(1) requires member-states to ensure that legal persons could be held liable for trafficking offences committed for their benefit by any individual who acts either in his individual capacity or as part of the legal entity's organs and enjoys a commanding position within such legal entity. This commanding position is demonstrated by the fact that he has been endowed with the power to represent the legal entity or with the authority to make decisions on its behalf and/or to exercise control within it. Pursuant to the second paragraph of Article 4, it is clear that the Framework Decision is not only concerned with criminal acts committed for the benefit of a legal person but also with instances of omission. As a result, legal entities could be held liable where the lack of supervision or control, which the individuals described in paragraph 1 had the obligation to show, resulted in the commission of trafficking offences for the benefit of such legal entity by its employees.

The liability that legal entities bear is separate and distinct from any responsibility that rests with third individuals who committed the trafficking offences. It follows that if a natural person has been prosecuted for human trafficking, he could not invoke the fact that a legal entity has already been prosecuted for the same offences so as to have the criminal proceedings brought against him annulled. In other words, the legal personality of a legal entity is deemed to be unconnected with the individual perpetrating trafficking offences for its benefit. Regarding the sanctions to be imposed on legal persons convicted of trafficking offences, Article 5 of the Framework Decision envisages three different types: criminal fines, non-criminal fines and administrative sanctions. The latter could take any of the following forms: excluding the convicted legal entity from entitlement to public benefits or aid<sup>17</sup>; temporarily or permanently disqualifying the entity from practising commercial activities; placing it under judicial supervision; ordering its judicial winding-up; and, finally, temporary or permanent closure of those establishments that were used for committing the offences.

These broad administrative sanctions would be applied only if they had

already been envisaged in the member-states' internal legal orders. For it would be rather improbable to expect a member-state to create new administrative sanctions that would apply only to legal entities convicted of trafficking offences. It should, however, be accepted that the content of the above sanctions could be modified without impairing their result and objective. For example, instead of ordering that something be wound up, domestic legislation could stipulate that the operating licence be revoked.

Another crucial issue addressed by the Framework Decision is how far the jurisdiction of member-states extends. Article 6(1) provides for very broad jurisdiction, including extraterritorial jurisdiction. Thus, member-states shall prosecute suspects in the following instances: when the offence was committed wholly or partly within their territory; when the offender has their nationality; and when the offence was perpetrated for the benefit of a legal entity incorporated in their territory. Arguably, Article 6(1) does not expressly cover a number of other instances allowing Member-states to establish jurisdiction. Two examples suffice here: first, when the trafficking offences were committed outside their territory, irrespective of whether perpetrated in another member-state or in a third country, in which case the legal foundation would probably be the principle of universal jurisdiction; second, when the victims had the nationality of the member-state in question, irrespective of the place where the offence took place and irrespective of the alleged perpetrator's nationality.

As far as the first instance is concerned, Article 6(2) stipulates that it would be up to the individual member-states to determine whether they would apply the above in a general fashion or only in specific circumstances. However, on the latter instance, which is based on the so-called passive personality principle<sup>18</sup>, the Framework Convention says nothing. Arguably, there is nothing to prevent those member-states subscribing to this principle to establish their jurisdiction over offences committed against their nationals and irrespective of the place where perpetrated<sup>19</sup>.

The fact that more than one member-state may have jurisdiction to prosecute and try alleged traffickers could potentially lead to cases of impunity. In other words, there might be instances where no country, each for different reasons, proceeds with prosecution. In provision of this situation, Article 6(3) stipulates that if a member-state does not extradite its nationals, who have been accused of committing trafficking offences outside

its territory, the state is under the duty to establish its jurisdiction over them (which practically means to arrest them) and, pursuant to the relevant criminal legislation, to prosecute them if appropriate. Yet, the fact that more than one member-state could exercise authority over the same alleged trafficker and in relation to the same offence, does raise questions related to the principles of double criminality and *non bis in idem*. It is submitted that these questions would be settled according to the domestic law of the member-states involved and must reflect applicable international human rights norms<sup>20</sup>.

Pursuant to Article 10 of the Freedom Decision, member-states were given two years from its adoption; i.e. until 1 August 2004, to take the necessary measures to comply and transmit to the Council of Ministers and the Commission the text of the provisions transposing into domestic law the obligations assumed under the Decision. For its part, the Council agreed to evaluate the extent of member-states' compliance with the Decision by 1 August 2005 at the latest. Until today, the long-awaited evaluation process has not commenced but it is expected to be completed before the end of 2006.

## *2. Council Resolutions of October 2003*

The next instrument that the EU Council adopted to promote its anti-human trafficking program was the Resolution of 20 October 2003 on initiatives to combat trafficking in human beings, in particular women<sup>21</sup>. Since resolutions do not have a legally binding effect and cannot oblige member-states to take predetermined action, they do not require a specific legal basis on which to found the Union's competence in the field(s) covered. Interestingly enough, unlike other relevant EU instruments, the Resolution's Preamble cites a considerable number of applicable worldwide instruments showing convincingly the interaction between the regional and international aspects of trafficking.

More specifically, the Resolution refers to: (a) two Council of Europe recommendations, namely Recommendation No. R(2000)11 on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation adopted by the Committee of Ministers and Recommendation 1545 (2002) concerning campaigns against trafficking in women adopted by the

Parliamentary Assembly; (b) Article 6 of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979), which obligates contracting parties to take all appropriate measures to suppress all forms of traffic in women as well as the exploitation of women prostitution; (c) Articles 34 and 35 of the UN Convention on the Rights of the Child (1989), by virtue of which contracting parties have respectively undertaken the obligation to protect children from all forms of sexual exploitation and “take all necessary national, bilateral and multilateral measures to prevent the abduction of, the sale of or traffic in children for any purpose or in any form”; and (d) the Recommended Guidelines and Principles on Human Rights and Human Trafficking, which were issued by the UN High Commissioner for Human Rights in 2002 and whose central point is that the human rights of victims should be the focus of efforts to prevent and combat trafficking.

Moreover, the Council Resolution touches upon sensitive issues that other international instruments usually avoid addressing, e.g. the root causes of human trafficking. In illustrative fashion, the Resolution then enumerates: gender inequalities, unemployment, poverty and all forms of exploitation. Arguably these are socio-economic grounds concerning the personal circumstances of both the victims and perpetrators. However, they fail to acknowledge other causes which have to do with the conditions prevailing in the countries themselves where victims are recruited or are otherwise made to succumb to trafficking and/or are received for exploitation. Such things as wide-scale corruption and bribery, collapse of basic state functions, systematic violation of fundamental human rights, ineffective judicial systems, the existence of an extensive black market spring to mind immediately. Given that the Europe of 15 receives trafficking victims for exploitation, it would have been somewhat relevant if the Resolution did refer to the roots of trafficking in the Member-states.

The Resolution calls upon member-states to take specific action to address trafficking in persons. The major points are that member-states should (a) ratify and implement the aforementioned UN Protocol; (b) be fully committed in pursuing at national, European and international level their anti-trafficking activities; (c) underline their commitment to fighting trafficking by increasing awareness and intensifying cross-border and international cooperation in the fields of prevention, victim protection and

assistance with the aim of achieving tangible results; and (d) support and protect victims pursuant to national law so as to facilitate the safe return to the countries of origin or to receive adequate protection in their host countries and to finance these actions through the so-called structural funds and other Community programs.

It is commendable that the Resolution acknowledges the crucial role that cross-border and international cooperation plays in combating human trafficking. However, this kind of cooperation can be neither made compulsory nor taken for granted. On the other hand, to be effective the Resolution requires the active participation of all countries (irrespective of member-state status) in whose territory any trafficking offence takes place. In other words, the country or countries where the victims have been recruited, through which they have been transported and transferred, where they have been harboured (if different) and where they were ultimately ended up for the purpose of being exploited. To this long list of countries, one might have to add the country or countries from which the whole trafficking operation was headquartered, or executed and financed. Assuming that member-states feature as countries where trafficking victims are received for exploitation (possibly before being removed to another member-state where they shall be also exploited), this means that the third countries in whose territory the other offences have been perpetrated must first be prepared to recognize that such offences are carried out on their territory and then agree on the specifics of the cooperation to be negotiated with the member-states.

Of course, the successful conclusion of such cooperative efforts must be based on the principle of equality among states and respect for sovereignty, while taking seriously into account the conditions of the third countries. This type of cooperation must be devised in a way that would not place them in a “no win” situation.

In the context of the Euro-Mediterranean Partnership, the EU acknowledged this reality from the outset. As a result, in the work program annexed to the Barcelona Declaration of November 1995, it was agreed that officials from participating states would meet periodically to discuss measures to improve cooperation among competent national authorities in order to combat, *inter alia*, organized crime, including smuggling. According to this program, these meetings would be arranged “with due

regard for the need for a differentiated approach that takes into account the diversity of the situation in each country”<sup>22</sup>.

Often the countries of North Africa participating in the Euro-Mediterranean partnership become transit areas for victims of trafficking. Indeed, their geographical proximity to the southern member-states make them natural gateways. A recent European Commission policy document has considered traffic in human beings as one of the structural causes that led to an area of insecurity extending from Sudan to Cape Horn and encompassing the Central African Republic, northern Uganda and eastern Congo<sup>23</sup>. The document claims that 89% of African countries are affected by the flows of human trafficking either as source, transit and/ or destination points<sup>24</sup>. Considering that there are currently 54 independent states in that continent, a staggering number of 48 countries appears to be involved somehow in trafficking activities.

The question that crosses one’s mind: *how could the EU deal with all these countries and devise schemes for combating trafficking in an effective manner and ultimately eradicating it?* The simple answer: *it cannot*. As argued in the Commission document, “[...] enormous progress [concerning among others] trafficking of human beings has been made in the cooperation and coordination between the EU and its North African partners in particular. Such work remains a high priority, and is clearly recognised as such in the Barcelona process in the European Neighbourhood Policy Action Plans”<sup>25</sup>. Even assuming that the collaboration with the four North African partners—Algeria, Egypt, Morocco and Tunisia – has already borne fruit, there are more than 40 other African states that must also be covered.

### **Where Do We Go from Here?**

A week after the *EU Strategy for Africa* was published, the European Commission brought out another policy document endeavouring to strengthen the Union’s and its member-states’ commitment to prevent and fight against trafficking in persons and to the protection, support and rehabilitation of victims<sup>26</sup>. This document is the culmination of a number of previous EU wide activities, including the Hague Programme on strengthening the area of freedom, security and justice, created by the

eponymous European Council in November 2004<sup>27</sup>, and the Expert Group on Trafficking in Human Beings, which was established by the Commission in 2003<sup>28</sup> and presented its Report and recommendations on 22 December 2004<sup>29</sup>. The new document comprises six components which, according to the Commission, encapsulate all the parameters of trafficking in persons: (1) protection of the human rights of victims, which is referred to as being of fundamental concern; (2) organised crime; (3) illegal migration; (4) existence of specific population groups (women and children) meriting particular attention; (5) requirement of collection reliable data; and (6) coordination and cooperation structures that must be pursued at different levels and with different partners.

The first component is rather disappointing in that it lacks specific proposals for measures to protect the victims' human rights, something the aforementioned Council of Europe Convention does<sup>30</sup>. On the contrary, one comes across oft repeated generalizations of the past<sup>31</sup>. Undoubtedly, the implementation of specialized methods to protect victims' rights costs a lot of money. In the present economic climate, the population of member-states may very well consider funds thus spent a waste. They may feel that funds should be put to better use by supporting other causes that benefit themselves and their families directly. It is a well known fact that the enjoyment of fundamental freedoms by all, natives and foreigners alike, is a costly business for governments. But if the EU member-states wish to have the moral upper ground and to show the world that they are the champions of everybody's human rights, they must protect and assist *bona fide* victims of human trafficking, cater to their personal and psychological welfare and be prepared to spend substantial amounts to make these policies effective.

On the other hand, the drafters of the document should be commended for raising the often neglected issue that neither the EU nor the member-states have access to trustworthy data on human trafficking, even though this is a necessity. Indeed, it would appear to be a futile exercise to devise an anti-trafficking policy covering 25 countries when even the magnitude of the issue to be regulated remains unclear. Reading through the proposals contained in the document, it is obvious that gathering reliable data is anything but an easy task. One could even question the accuracy of figures emanating from the US State Department, which has estimated that globally almost two-thirds of the victims are trafficked intra-regionally in East Asia



and the Pacific (some 260,000 to 280,000 on an annual basis) and in Europe and Eurasia (some 170,000 to 210,000)<sup>32</sup>, or from the European Parliament's Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs, which claims that 700,000 people a year fall victim to trafficking worldwide. It will take time before the appropriate EU authorities would be able to base policy measures on precise figures and up-to-date data.

Very recently, the former Council of Europe Commissioner on Human Rights wrote: "I call on the member-states of the European Union to address the sorry question of human trafficking at European level in order to make the fight against transnational networks more effective"<sup>33</sup>. Taken at face value, such pronouncements would indicate that nothing much has already been done. However, this conclusion would be incorrect because a great deal has already been done. Yet if we compared human trafficking with other manifestations of organized crime and how they have been handled (drugs trafficking, money laundering), it would probably seem that trafficking in persons remains a hazy and elusive offence. So far trafficking humans has escaped being challenged by a coherent regulative framework, capable of prosecuting and punishing those responsible and offering an acceptable measure of protection to the victims.

## NOTES

1. See Article 3 of the "Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children" supplementing the *Convention against Transnational Organized Crime*, which was adopted under United Nations' auspices in November 2000. The Protocol entered into force on 25 December 2003 and has currently been ratified by some 100 states, including EU 15 Member-states. Note that although the European Community signed the Protocol in 2000, it has not yet been ratified due to disagreements over the extent of its competence *vis-à-vis* the provisions of the Protocol.

2. In the present article, the terms European Community and European Union are used interchangeably.

3. Suffice to mention the following instruments: the Treaty between France and Britain of May 1814 whereby the two countries resolved to cooperate in the suppression of the traffic in slaves; the solemn declaration adopted at the Congress of Vienna in June 1815; the General Act of the Berlin Conference of 1885 on

Central Africa; the General Act of the Brussels Conference of 2 July 1890 on the African Slave Trade; the International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic of 1904; and the namesake Convention of 1910.

4. In terms of international instruments, see Article 3 of the “UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children”, and Article 4 of the “Convention on Action against Trafficking in Human Beings”, which was adopted by the Council of Europe on May 16, 2005, *Council of Europe Treaty Series* No. 197. Even though the Convention has not yet come into effect (currently, it has been signed by 26 states (Greece did so on November 17 2005), but has received no ratifications). It is the most elaborate international document on the issue. Generally, see K. Magliveras, “Regional Aspects of the Fight against Trafficking in Human Beings: The Council of Europe’s Convention” [2005] *Hellenic Review of European Law – International Edition* (forthcoming).

5. See COM (87) 111 final, O.J. 1987 C 153/8. It was finally adopted as Council Directive 89/592 of November 13, 1989, O.J. 1989 L 334/30.

6. See COM(90) 106 final, O.J. 1990 C 106, 28.4.1990, p. 6, as amended in COM(90) 593 final, O.J. 1990 C 319, 19.12.1990, p. 9. It was finally adopted as Council Directive 91/308 of June 10 1991, O.J. 1991 L 166/77. See K. Magliveras, “Banks, Money Laundering and the European Community” in J. Norton and G. Walker (eds), *Banks: Fraud and Crime*, Second Edition, Lloyds of London Press, 2000, pp. 173, 178-179.

7. See Article 31(e) of the EU Treaty.

8. Note that according to the third indent of Article 1 of the EU Treaty, the European Union was founded on the European Community, which constitutes the so-called First Pillar.

9. See Articles 94 – 97 of the EC Treaty.

10. Note that the principle of direct effect did not feature in the original Treaty establishing the European Community of 1957 or in any of its amendments. It is a typical example of judge-made law, where the European Court of Justice conceived the principle in the early 1960s and has developed it ever since as a means of promoting the then infant Community law, ensuring that it would not be “suffocated” by the internal legal systems of the Member-states and making clear that Community law stands higher than national law. Generally, see Case 26/62, *Van Gend en Loos*, [1963] ECR 1; Case 6/64, *Costa v ENEL*, [1964] ECR 585; Case 43/75, *Defrenne v Sabena*, [1976] ECR 455; Case 152/84, *Marschall v Southampton*

*and South West Hampshire Area Health Authority* [1986] ECR 723; Case 41/74, *Van Duyn v Home Office* [1974] ECR 1337, etc.

11. The situation will change dramatically when the Treaty Establishing a Constitution for Europe (2004) enters into force, since the Charter has been inserted as the Second Part of the Treaty; see Article II-65(3).

12. O.J. L 63, 4.3.1997, p.2.

13. O.J. L 203, 1.8.2002, p. 1.

14. O.J. L 13, 20.1.2004, p. 44.

15. See in particular Council Joint Action 98/733/JHA of 21 December 1998 on making it a criminal offence to participate in a criminal organization in the member-states of the European Union, O.J. L 351, 29.12.1998, p.1; Council Joint Action 98/699/JHA of 3 December 1998 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of the instrumentalities and the proceeds from crime, O.J. L 333, 9.12.1998, p. 1, as amended by Framework Decision 2001/500/JHA, O.J. L 182, 5.7.2001, p.1; and Council Joint Action 96/700/JHA of 29 November 1996 establishing an incentive and exchange program for persons responsible for combating trade in human beings and sexual exploitation of children (STOP), O.J. L 322, 12.12.1996, p. 7.

16. For the position of English law, where the concept of corporate criminal liability already present in the 19th century was given fresh impetus in the 1990s, see C. Wells, *Corporations and criminal Responsibility*, Oxford University Press, 1993; A. Ashworth, *Principles of Criminal Law*, Second Edition, Oxford University Law, 1996, pp. 111-118.

17. Although not expressly stipulated in Article 5, it should be accepted that the legal entity in question should also be barred from receiving EU aid disbursed under the so-called structural funds including the European Social Fund and the Cohesion Fund.

18. Recently, this principle found express recognition in the Joint Separate Opinion of Judges Higgins, Kooijmans and Buergenthal and in the Separate Opinion of President Guillaume in *Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of Congo v Belgium)*, Judgment of 14 February 2002, [2002] *International Court of Justice Reports* 3, at paras 47 and 16, respectively.

19. See, for example, Article 7 of the Greek Criminal Code. The position of the German *Strafgesetzbuch* is more explicit, since in Article 6(3), which is titled “Auslandstaten gegen international geschuetzte Rechtsgueter” (Acts committed abroad against internationally protected legal rights), trafficking in human beings is

one of the instances where German criminal law shall always apply.

20. See, inter alia, Article 4 of the Seventh Protocol to the European Human Rights Convention (1984); Article 14(7) of the *International Covenant of Civil and Political Rights* (1966); and Article II-110 of the Treaty Establishing a Constitution for Europe incorporating Article 50 of the *Charter of Fundamental Rights of the Union*.

21. O.J. C 260, 29.10.2003, p. 4.

22. See Barcelona Declaration Adopted at the Euro-Mediterranean Conference (27 and 28 November 1995), Annex – Work Programme, IV. Partnership in Social Cultural and Human Affairs: Developing Human Recourses, Promoting understanding Between Cultures and Exchanges between Civil Societies, Terrorism, Drug Trafficking and Organised Crime.

23. See Commission of the European Communities, Communication to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Commission – *EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development*, COM(2005) 489 final, 12 October 2005, pp. 11-12.

24. Ibid.

25. Ibid, p. 34. On the European Neighbourhood Policy, see the ENP Strategy Paper contained in COM (2004) 373 final.

26. Commission of the European Communities, Communication to the European Parliament and the Council, *Fighting trafficking in human beings – an integrated approach and proposals for an action plan*, COM(2005) 514 final, 18 October 2005.

27. O.J. C 53, 3.3.2005, p.1. The Programme's objective is to develop a plan for common standards, best practices and mechanisms to thwart and fight human trafficking and to enhance the war against illegal immigration.

28. Commission Decision 2003/209/EC of 25 March 2003 setting up a consultative group to be known as the "Experts Group on Trafficking in Human Beings" O.J. L 79, 26.3.2003, p. 25; for the Group's reconstitution, see O.J. C 205, 30.8.2003, p. 3.

29. See [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/crime/trafficking/doc/report\\_expert\\_group\\_1204\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf).

30. See Articles 10-15.

31. Cf. *Commission Communication of 9 December 1998 to the Council and the European Parliament proposing further action in the fights against trafficking in women*, COM(98) 726 final.

32. See Global Commission on International Migration, *Report on Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, October 2005, p. 39, text in [www.gcim.org](http://www.gcim.org).

33. See Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on the Effective Respect for Human Rights in France Following his Visit from 5 to 21 September 2005, CommDH(2006)2, 15 February 2006.

# **The Geopolitics of the Marine Archaeological Heritage within the Context of the United Nations Convention for the Law of the Sea: The Hellenic Civilization and the Aegean Sea**

**Petros Siousiouras\***

## **RÉSUMÉ**

Le patrimoine est intimement lié à l'importance historique de certains endroits de telle sorte que plusieurs civilisations et leur histoire se trouvent liées au statut et à l'importance de certains Etats -nations à l'intérieur de la communauté internationale. Il existe des cas où l'Etat tente de créer l'histoire afin d'améliorer son statut et de prolonger son existence. Ainsi, l'étude d'un patrimoine culturel ou historique possède une dimension nettement géographique. La communauté internationale a essayé de faire face aux problèmes géographiques du patrimoine lors de la Troisième conférence sur le droit maritime (1982). Cette conférence a constitué le premier pas fait vers l'institutionnalisation des règlements juridiques relatifs à la protection du patrimoine archéologique maritime. Dans l'article qui suit, l'auteur définit les prérogatives légales de l'Etat littoral, selon le droit maritime international, surtout en ce qui a trait à la protection de l'archéologie maritime. L'auteur propose une analyse des zones envisagées par la Convention de 1982. Il fait aussi une esquisse du concept définitionnel des termes 'objets archéologiques et historiques' et 'objets archéologiques et historiques retrouvés dans la mer'. Ce sont d'ailleurs deux concepts qui restent non -définis dans la Convention de 1982.

## **ABSTRACT**

Cultural heritage is inextricably linked to the historical importance of certain areas in the same way that certain civilizations and their historical course, are closely linked to the status and specific importance of certain national states within the international community. There are cases of states that endeavour to create history in order to enhance their stature and prolong their existence. This gives a geopolitical dimension to the study of cultural-historical heritage. A successful attempt, on behalf of the international community, to deal with the issue was the Third Conference for the Law of the Sea (1982). This conference constituted the first successful attempt to institutionalize legal rules regarding the protection of marine archaeological heritage. Herein we define the jurisdictional rights of a coastal state, according to the international law of the sea in terms of the protection of marine archaeology, we will examine separately the sea zones envisaged by the 1982 Convention. We will also attempt a

\* University of the Aegean

first level conceptual definition of the terms “archaeological and historical objects” and “archaeological and historical objects found at sea”, which are not defined in the 1982 Convention and are extensively used in the ensuing analysis.

Cultural heritage remains inextricably linked to the historical importance of certain areas just as certain civilizations and their historical course are closely linked to the status and specific importance of certain national states within the international community. There are cases of states endeavouring to create history in order to increase their stature and prolong their existence. On the other hand, there are states trying to safeguard their cultural heritage against those trying to usurp their cultural characteristics. This gives a geopolitical dimension to the study of cultural-historical heritage. The issue of the protection of cultural heritage is of particular interest nowadays – especially in the context of the conflictual environment created in the Middle East and the Mediterranean region, as the need to preserve cultural heritage should rank among the first in the list of priorities of the international community. The looting of the Iraqi museums after the fall of Bagdad pointed in this exact direction.

A successful attempt, on behalf of the international community, to deal with the issue was the Third Conference for the Law of the Sea. This conference constituted the first successful attempt to institutionalize legal rules regarding the protection of marine archaeological heritage. Two articles, namely article 149 “archaeological and historical objects” and article 303 including “archaeological and historical objects found at sea” were adopted by the UN Convention for the law of the sea (1982 Convention hereafter)<sup>1</sup>, a Convention which further comprises several points of importance to Greece, such as the issue of the breadth of the territorial sea to 12 nautical miles and the issue of its possible extension up to that limit.

In this article, and in order to define the jurisdictional rights of a coastal state according to the international law of the sea regarding the protection of marine archaeology, we will examine separately the sea zones envisaged by the 1982 Convention. In particular, we will analyze the rights and jurisdiction of a coastal state on the territorial sea, the contiguous zone, the Exclusive Economic Zone (EEZ) and the continental shelf, the high seas and the international seabed (Area). We will also attempt a first-level conceptual definition of the terms “archaeological and historical objects” and

“archaeological and historical objects found at sea”, which are not defined in the 1982 Convention and are extensively used in the ensuing analysis.

### Conceptual Demarcations

As mentioned, article 149 is entitled “archaeological and historical objects” whereas article 303 “objects of archaeological and historical nature found at sea”. The fact that there are two distinct titles illustrates the communication gap among the commissioners who had undertaken the task of drafting the convention during the Third UN Convention for the Law of the Sea (hereafter Third Convention). It is worth noting that the former article was drafted by the Committee responsible for Part XI of the convention; whereas, the latter by the commission responsible for Part XVI (General Clauses). What is more, in the text of article 149 the term “objects” are not defined, but neither are the terms “archaeological” or “historical” which are related to those objects. Consequently, the conceptual domain of the term “object” could also comprise abandoned shipwrecks or shiploads; whereas, for the definition of the term “archaeological” we could refer to a previous convention<sup>2</sup>, according to which the term “archaeological” relates to all aspects of the human existence, constituting a testimony of past times or civilizations, the excavation or discovery of which is one of the main sources of scientific research<sup>3</sup>. As a result, objects which chronologically belong to earlier phases of important historical periods and events, such as the fall of the Byzantine Empire, for example, or more recent objects, even those belonging to the last century, should be termed “archaeological and historical”. However, the definition of the term “historic” proves rather arduous, due to inherent conceptual breadth. In this sense any object, whether it dates from the distant to the recent past could be termed *historical*<sup>4</sup>. The word *historical*, in several cases, relates to the future. For example we use the phrase, “this convention took decisions of historical importance for the future”. [*Editor’s note: This is a misuse of historical for historic.*] A certain vagueness also appears in article 303. The term “archaeological nature” is not clarified further yet was adopted, according to Professor Oxman, during the Third Convention following the intervention of the Tunisian delegation, which aimed to narrow down the interpretation of the term archaeological object so as to not include Byzantine items<sup>5</sup>.



The type of remark and attitude mentioned above underscores the importance of concepts and definitions in this area.

### **Territorial Sea**

We define *territorial sea* as the sea zone that follows the baseline within which the coastal state exercises absolute sovereignty (executive-legal-judicial)<sup>6</sup>. According to the 1982 Convention, each state has the right to extend its territorial sea up to 12 nautical miles<sup>7</sup>, while the sovereignty of the coastal state extends beyond its land territory and internal waters to the air space over the territorial sea as well as to its seabed and subsoil<sup>8</sup>. The absolute sovereignty enjoyed by a coastal state within its territorial sea, allows it to exercise freely any kind of protection for the marine historical and archaeological heritage. Article 2 (3) of the 1982 Convention, however, imposes certain restrictions. According to the relevant provision, the sovereignty of the coastal state on the territorial sea is exercised subject to the rules of the 1982 Convention, but also to other rules of international law. Indicative of this point is the case of the rule of innocent passage<sup>9</sup>. Exactly because the coastal state has the authority to suspend innocent passage, the freedom of the coastal state within the territorial sea is reduced to the extent that the 1982 Convention recognizes the right of innocent passage in favour of third states<sup>10</sup>. In this sense, while at first the coastal state enjoys absolute freedom within its territorial sea, this freedom, nevertheless, can be reduced for the sake of the protection of the marine archaeological heritage. It is reduced to the extent that it is difficult to connect the hauling up of archaeological objects with the security of the coastal states<sup>11</sup>.

### **Contiguous Zone**

*Contiguous zone* is the sea zone that runs along the territorial sea and can be extended up to 24 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured<sup>12</sup>. Within the contiguous zone, the coastal state, according to article 33 of the 1982 Convention can exercise the control necessary to prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations that were committed within its territory or territorial sea<sup>13</sup>. It is pointed out that the advantages provided to the coastal

state by the contiguous zone are of particular interest in the exceptional case that a state has not expanded its territorial sea to 12 nautical miles, according to the 1982 Convention. Greece does fall into this category.

In the opposite case, however, there exists the issue of protection of marine archaeological heritage in the contiguous zone as opposed to the territorial sea. The jurisdictional rights of the coastal state are given, as far as its territorial sea are concerned. However, exactly because of the existing legal framework, in the case of the contiguous zone, the whole issue is put forward in a totally different manner and needs further analysis. We mention initially Article 303 of the 1982 Convention, which refers to the archaeological and historical objects found at sea. According to the first paragraph of the Article “States have the duty to protect objects of an archaeological and historical nature found at sea and shall cooperate for this purpose”. In the second paragraph, the coastal state, aiming to control the traffic of such objects and applying Article 33 “may presume that their removal from the sea-bed in the zone referred to it in that article without its approval would result in an infringement within its territory or territorial sea of the laws and regulations referred to in this article.”

The above quote makes obvious the need for the provision of a new jurisdiction in favour of the coastal state within the contiguous zone, apart from those envisaged in Article 33 is evident. In Article 303, an overall obligation is created for coastal states “to protect the objects of archaeological and historical nature found at sea”. This very provision has an autonomous nature in relation to the jurisdiction rights that Article 33 recognises for the coastal state, for it directly refers to antiquities that lie within the contiguous zone. In that sense, Article 303 attempts to demarcate the field for the implementation of a new competence for the coastal state<sup>14</sup>. For this very reason we believe that the jurisdiction rights of the coastal state for the protection of archaeological objects functions independent of its declaration. Consequently, the independence the lawmaker wishes to attribute, based on Article 303, to the jurisdictional rights of the coastal state, effectively leads to the establishment of a body of law<sup>15</sup> according to which, in the case that the archaeological and historic objects are found in the contiguous zone, they will be considered as if found within the territorial sea. As far as the jurisdiction rights envisaged in Article 33 are concerned, let it be noted that they are not exercised independently but are of monitorial nature<sup>16</sup>, as far as

the rights exercised by the coastal state within the territorial sea are concerned<sup>17</sup>. Thus, the rights of the coastal state within the contiguous zone aim to safeguard the rights to the territorial sea or the terrestrial part of the state without, nevertheless, the contiguous zone constituting a body of independent rights, which are restrictively<sup>18</sup> envisaged in article 33<sup>19</sup>.

According to this interpretation, the criterion of competence established by the provision for the coastal state within the contiguous zone, leads in practice, to the equation of the territorial sea with the contiguous zone, as far as the “control and traffic of archaeological and historical objects”<sup>20</sup> are concerned.

It is evident that the 1982 Convention provides considerable advantages to a coastal state within the contiguous zone, whether the latter moved towards its adoption or not. In any event, the adoption of a contiguous zone consolidates the jurisdiction status of a coastal state within its boundaries. In this sense, it is obvious that it is to the interest of Greece to move forwards with the adoption of a contiguous zone. All the more, given the fact that it played a leading role for its institutionalization during the Third Convention.

### **The Exclusive Economic Zone**

With the adoption of the Exclusive Economic Zone (EEZ)<sup>21</sup>, one of the most important demands of the coastal states in the Third Convention was satisfied. These demands dealt with the adoption of zones – apart from the territorial sea – within which the coastal state would have authority, primarily of economic nature (for example, exclusive fishing)<sup>22</sup>. Due to this fact, the need for the creation of a *sui generis*<sup>23</sup> zone, within which coastal states would be able to exploit their recourses, while the third states would not be excluded from the exercise of freedoms emanating from the institution of the freedom of the seas. In a sense, the EEZ, appeared to counterbalance the financial needs of the coastal states without extending the breadth of the territorial sea, which presented the tendency to stabilize at the 12 nautical mile point.

The EEZ, however, was limited by the 36 % area that was covered by the high seas, which accumulated in favour of the coastal states a percentage of

almost 95 % of the international fisheries, more than 80 % of the known submarine oil reserves (corresponding to one-third of international production) and 10 % of the international polymetallic nodules. In addition, almost 80 % of marine scientific research is conducted in the area of the EEZ<sup>24</sup>.

For the protection of marine archeology within the EEZ, as well as within the continental shelf<sup>25</sup>, it is impossible, according to the 1982 Convention, to justify special jurisdiction in favour of a coastal state. The reason behind this state of affairs is that the sovereignty rights are granted to the coastal state by the 1982 Convention to the living and non-living resources of the EEZ and to the non-living ones of the continental shelf, cannot be related to marine archeology. Hence, as early as 1956, the International Law Commission had excluded shipwrecks from the continental shelf. The Commission pointed out that “it is obvious that the authority of the coastal state does not extend to objects, such as shipwrecks or shiploads (including precious metals) that lie on the seabed or are covered by the sand of the subsoil”<sup>26</sup>.

For the exact same reason, marine archaeological research is also excluded from the sovereignty rights of coastal states in the EEZ or continental shelf. This follows the logic that the archaeological research cannot be related to the research and exploitation of natural resources in the EEZ or the continental shelf. On the other hand, however, no third state has the capability to move forward with such a venture, all the more because of the capability of the coastal state within the EEZ – which has declared<sup>27</sup> – to put in operation installations or artificial islands for marine scientific research. In this sense, it should be accepted that the authorities of the coastal state in the EEZ or continental shelf override any other activity by third states. This holds true, especially in the case for the protection of marine archeology, in which instance the status of the high seas, for example for the removal of historical or archaeological objects, does not apply. This follows from Article 58 (1), which exhaustively enumerates – and does not refer indicatively as does the relevant Article for the high seas does – to the liberties of states within the EEZ. It is noteworthy that among these liberties, the protection of marine archaeological heritage is not included.

Consequently, should a coastal state adopt an EEZ “and a conflict of interests arises between a coastal state and another state or a number of states”, the protection of marine archeology would be governed by Article 59

of the 1982 Convention, which mentions all those cases in which the Convention “does not attribute rights or jurisdiction to the coastal State or to other States within the exclusive economic zone.” In this case, the conflict should be resolved on the basis of sound judgment and equity “in the light of all the relevant circumstances, taking into account the respective importance of the interests involved to the parties as well as to the international community as a whole”<sup>28</sup>.

## High Seas

The term *high seas* was always defined in a negative manner. According to Article 86 of the 1982 Convention, high seas, which is free to all states coastal or landlocked, is that part of the sea not included in the EEZ, the territorial sea and the internal waters of a state, or in the archipelagic waters of an archipelagic state. The negative conceptual approach of high seas stems from the fact that the extension of the territorial sea (up to 12 nautical miles) and the adoption of the EEZ (up to 200 nautical miles) in the 1982 Convention had a negative influence on its expanse. After three centuries of full acceptance, the principle of freedom of the seas was re-examined. The 1982 Convention did not abolish this principle but confined the area of application to sea and air ‘acceding’ the seabed and subsoil of the high seas to the new principle of the “common heritage of mankind”. The components, however, of the freedom of the seas increased. Thus, while the 1958 Geneva Convention comprised, based on the principle of the freedom of the seas for all states, coastal and landlocked, inter alia, the freedom of navigation, the freedom of fishing, the freedom of installation of submarine cables and pipelines and the freedom of fly-over of the high seas, the 1982 Convention recognized further on the basis of “common heritage”, the freedom of construction of artificial islands and other installations that are allowed by the international law and the freedom of scientific research<sup>29</sup>.

Let it be noted further, that Article 87 of the 1982 Convention is indicative in nature, as far as freedoms recognized in favour of the coastal or landlocked states and not exhaustive as the relevant with the EEZ article. In this sense the protection of marine archaeological objects constitutes a freedom that the Convention recognizes in favour of all the states, coastal or landlocked. The only restriction is that of Article 87 (2), according to which

“these freedoms shall be exercised by all States with due regard for the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas, and also with due regard for the rights under this Convention with respect to activities in the Area”<sup>30</sup>. Subsequently, within the high seas, every third state has the right to remove any object with the exception of the shipwrecks for which this right is restricted in favour of the flag state and is put under the condition that this can be confirmed<sup>31</sup>.

### **The International Seabed or Area**

The International Seabed or Area, mentioned in the 1982 Convention, comprises that part of the seabed which lies beyond the EEZ and continental shelves of the coastal states<sup>32</sup>. The “Area” and resources that exist within it do not belong to anyone but constitute a “common heritage of mankind”<sup>33</sup>. According to Article 136 “the Area and its resources are the common heritage of mankind”. According to Article 133, as resources we consider all the “solid, liquid or gaseous mineral resources *in situ* in the Area at or beneath the seabed, including the polymetallic nodules.” As far as the activities related with the exploitation of the Area<sup>34</sup>, Article 140 envisages that the “[a]ctivities in the Area shall...be carried out for the benefit of mankind as a whole, irrespective of the geographical location of States, whether coastal or landlocked, and taking into particular consideration the interests and needs of the developing States...[while] the Authority shall provide for the equitable sharing of financial and other economic benefits derived from activities in the Area through any appropriate mechanism, on a non-discriminatory basis.” From the aforementioned, obviously the concept of “historical and archaeological objects” does not fall into the conceptual field of “common heritage of mankind”. Furthermore, the task of the Commission of International Seabed, which is referred to as Authority, is directly related to the exploitation of the resources that exist within it and for which the definition of the 1982 Convention is explicit. As a result, since “historical and archaeological objects” are found on the international seabed, then the status that will have to be put into effect is that of the high seas, which was previously mentioned.

Also noteworthy is Article 149, which recognized preferential rights to “the State or country of origin, or the State of cultural origin, or the State of the

historical or archaeological origin”. Some interpretational problems may arise from this last article because the 1982 Convention does not distinguish among “state of origin”, “state of cultural origin” or “state of historical and archaeological origin” of the objects<sup>35</sup>. Furthermore, because it does not specifically designate an international organization which will be charged with the management of marine archaeological heritage (e.g. UNESCO) or the settlement of disputes that might eventually arise, we must point out that Article 187 entitled “Jurisdiction of the Sea-Bed Disputes Chamber” deals only with disputes regarding the “common heritage of mankind”; that is, with the resources of the Area and not with the marine archaeological and historical heritage<sup>36</sup>.

### **Concluding Remarks**

As mentioned earlier, the 1982 Convention remains of crucial importance to Greece for it comprises a series of arrangements, which in their entirety work in Greece’s favour. Expansion of the territorial sea to the limit of 12 nautical miles could be seen as the most beneficial arrangement, without underestimating the other arrangements, such as those that have to do with the protection of marine archaeological heritage, which are of particular interest to Greece. The protection of the marine archaeological heritage is treated by the 1982 Convention with the recognition of jurisdictional rights in favour of the coastal states within the contiguous zone (without the latter having to declare a contiguous zone) as well as on the international seabed with the recognition of preferential rights to the state of origin of the archaeological and historical objects, despite the interpretative definitions of the relevant clauses.

Ten years after the conclusion of the 1982 Convention, Greece has neither extended its territorial sea nor adopted straight baselines. It does not close its bays at 24 nautical miles in order to fortify the protection of marine archaeological heritage. In addition, Greece does not exercise in practice any jurisdiction rights of those the 1982 Convention recognizes for the protection of marine archaeological and historical heritage within the boundaries of the contiguous zone. Furthermore, it has not moved forward with the internal act for the adoption of the contiguous zone, which would shield Greece’s security since it would add important advantages in the

Aegean related to the monitoring of illegal migration, trafficking of commodities and the supervision of the overall sea space that surrounds us.

## NOTES

1. The Convention for the law of the sea was signed in Montego Bay, Jamaica on October 10, 1982. On November 16, 1993 it was ratified by the 60th state and was put into force the following year according to article 308 par. 1. Up to August 30, 2002, 138 out of 157 states had ratified it. See UN Doalos/Ola, Table showing the states of the Convention and of the Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the Convention. [www.un.org](http://www.un.org).
2. See R.J. Dupuy & D. Vignes, *A Handbook on the New Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, pp. 564-5.
3. See article 1 of the European Convention for the protection of the archaeological heritage, 1969.
4. See R.J. Dupuy & D. Vignes, *ibid.*
5. See H. Oxman, "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Ninth Session (1980)", 75 *American Journal of International Law*, pp. 211-256.
6. See article 2 (1) of the 1982 Convention. Furthermore, the coastal state, according to article 27 exercises criminal jurisdiction and according to article 28 civil jurisdiction on foreign ships passing through its territorial sea.
7. See article 3 of the 1982 Convention.
8. See article 2 (2) of the 1982 Convention.
9. See article 17 of the 1982 Convention.
10. See article 25 (3) of the 1982 Convention.
11. See R.J. Dupuy & D. Vignes, *op.cit.*, p.. 566.
12. See article 33 (2) of the 1982 Convention.
13. See article 33 (1) of the 1982 Convention.
14. See G. Georgakopoulos, *Greece's Territorial Sea, Legal Status, Evolution and Perspectives for the new law of the sea*, Doctoral Thesis, University of Athens Law



School, Athens, 1988, p. 279.

15. See E.D. Brown, *The International Law of the Sea*, Vol. I (Introductory Manual), Dartmouth Publishing Company, 1994, p. 135 – Th. Halkiopoulos, “Questions Juridiques de base de la Convention Européenne pour la Protection du Patrimoine Culturel Subaquatique”, *Rapport Préparé, dans le cadre du Séminaire, La Protection du Patrimoine Culturel Subaquatique en Méditerranée, Qui a lieu à Capri, Le 1er Octobre 1994*.

16. See Ar. Papathnasiou, “Adoption of Archaeological Zones” found in the Minutes of the Rhodes Symposium (4-6 November) entitled *The Aegean Sea and the New Law of the Sea*. A. Sakkoulas publications, Athens-Komotini, 1996, p. 153.

17. The view that even in the case that the violation (e.g. removal of an archaeological objects) by a third state in the contiguous zone of a coastal state, that the latter, based on article 303 (2) can exercise the right of hot pursuit, despite the fact that article 303 is not directly related to article 111 on hot pursuit but only with article 33. The basic argument formulated is that provision 111 (1) on hot pursuit allows its exercise provided that the violation begun within the contiguous zone of the injured state. The removal of archaeological objects constitutes an infringement against a coastal state according to articles 303 (2) and 33 of the 1982 Convention. See D. Brown, *ibid*.

18. The opposite view, according to which the exposition of the jurisdiction rights of the coastal states in article 33, is not exhaustive. The fact that many coastal states have expanded their jurisdiction rights in the contiguous zone without facing any reaction by other states is supportive of that view. According to the same view, based on common law, the jurisdiction rights of the coastal state within the contiguous zone are broader than those recognised by the 1982 Convention. See more in R.R. Churchill and A.V. Lowe, *The Law of the Sea*, Manchester University Press, 1988, p.117.

19. See Ar. Papathanasiou, *ibid*.

20. The Turkish view, as expressed by H. Pazarsi, is different. According to this view, as the contiguous zone constitutes a sea zone that does not include a seabed, it should not authorise the removal of antiquities. See G. Georgakopoulos, *ibid*.

21. See Part V of the 1982 Convention, pp. 55-75.

22. See L. Alexander & R. Hodgson, “The Impact of the 200 mile Economic Zone on the Law of the Sea”, 12 (3) *San Diego Law Review*, pp. 572-7.

23. See D.P. O’Connell, *The International Law of the Sea*, Vol. I, 1982, p. 577.

24. See B. Karakostanolou, “The Rights of the Coastal States Within the Exclusive Economic Zone: Challenges and Prospects for the Aegean” in Minutes of the Rhodes Symposium (4-6 November 1994) entitled *The Aegean Sea and the New Law of the Sea*, A. Sakkoulas publications, Athens-Komotini, 1996, p. 179.

25. The coastal state exercises sovereignty rights on the natural resources of the continental shelf, which are recognised by the Geneva Convention for the Continental Shelf (1958). These rights were also recognised by the 1982 Convention, which, however, differentiated its definition (legal continental shelf) altering also the fields of enforcement of these rights. See articles 77 and 246 of the 1982 Convention.

26. See II ILC Yearbook, 1956 p. 298 in A. Stratis, “Submarine Archaeology and the New Law of the Sea”, *ENALIA*, v. 4, issue 6, 1992, p. 27.

27. Let it be noted that while for the EEZ its adoption is necessary by the coastal state, the sovereignty rights of the latter on the continental shelf exist *ipso jure* and *ab initio*. See Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey), Interim Protection, Order of 11 September 1976, I.C.J. Reports Aegean Sea Continental Shelf, Judgment I.C.J. Reports 1978.

28. See R.J. Dupuy & D. Vignes, *op.cit.*, p. 571.

29. See article 87 of the 1982 Convention.

30. For the protection of marine archaeology, especially in the Area, see next paragraph.

31. See A. Stratis, “Submarine Archaeology...”, *ibid.*

32. For the discussion and the final voting on the International Seabed during the Third Convention see. S. Sremic-Slat, “The Common Heritage of Mankind Concept in the Law of the Sea”, *Thesaurus Acroasium*, XVII, 1991, p. 752.

33. See article 136 of the 1982 Convention.

34. For the articles related to the research and exploitation of the Area see M. Sulaiman, “Free Access: The Problem of Landlocked States and the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea”, 10 *South Africa Yearbook of International Law*, 1984, p. 160–2.

35. See A. Stratis, “Submarine Archaeology...”, *ibid.*

36. See R.J. Dupuy & D. Vignes, *op.cit.*, p. 569.



## The Western “Alliance” and the Middle East in the Early 1970s

John Sakkas\*

### RÉSUMÉ

Le moment décisif de l'implication de la Communauté européenne au Proche Orient s'inscrit dans le sillon de la 'Guerre d'Octobre' et des déclarations de Bruxelles et de Copenhague de 1973. Ce serait le début du dialogue dit Euro-Arabe. L'article présente l'évolution de l'approche collective de la communauté envers le monde arabe au début des années 70 et la réponse négative de la part des Américains, qui ne souhaitent attribuer aux Européens de rôle indépendant dans cette région. La réaction européenne au défi venant de Washington exemplifie le manque d'unité interne et externe de la Communauté européenne.

### ABSTRACT

The watershed for the European Community's involvement in the Middle East came during the aftermath of the 'October War' and the Brussels and Copenhagen declarations of 1973, which marked the beginning of what was subsequently called the Euro-Arab Dialogue. This article examines the development of the Community's collective approach to the Arab world in the early 1970s as well as the negative response of the Americans, who did not encourage any independent European role in the Middle East. The European reaction to this challenge from Washington was characteristic of the lack of sufficient unity both internally and externally.

The 2003 war in Iraq represents the latest in a whole series of intra-Western controversies over the Middle East. In fact, the issue of how to deal with the Middle East has constituted a major source of European-American tension since the beginning of the transatlantic partnership in the late 1940s<sup>1</sup>. The October War of 1973 in the Middle East and its aftermath constitutes only one of the most prominent examples of an apparently dominant pattern of allied conflict about the right kind of policies and approaches towards the Middle East. Moreover, as most of the major security risks today relate somehow to crises in the southern Mediterranean and

\* University of the Aegean

Persian Gulf region, the Middle East will likely remain uppermost in the minds of Western policy-makers and crucial in European-American relations for the foreseeable future.

When the European Economic Community (EEC or Community) was founded in 1957, its principal aim was to achieve economic and then political integration among member-states. For this reason, up to the 1970s, the Community's attention was directed inwards rather than outwards.

In other words, the focus was on such activities as removing trade barriers among the members, building up agricultural policy and improving living standards for its citizens. With the advent of the 1970s, the Community managed to achieve remarkable economic growth and hence enjoyed an influence in world economic affairs. This increase in importance generated the desire to consider both an enlargement and the development of political integration through foreign policy coordination.

The Middle East was one of the first regions to which the Community turned in the early 1970. This area was for historical and geographical reasons of vital interest. The timing coincided with general growth of Middle East oil revenues and the concomitant increase of power which further highlighted the region's strategic significance<sup>2</sup>.

### **Background to Europe before the October 1973 Arab-Israeli War**

At the end of World War II, European power in the Middle East began to diminish. The Suez adventure in 1956 not only signaled the end of European colonialist influence in the region but underscored differing European and American policies and antagonized emerging Arab nationalism. After the crisis, British influence was reduced to almost nothing, except in certain positions east of the Suez and the French concentrated on the Algerian crisis. The power vacuum in the region was filled by the United States.

When the Six-Day War erupted in June 1967, the six countries of the European Community reacted differently according to their national interests. This was a result of a lack of a common strategy in the field of foreign policy. Consequently, France condemned the aggressor and leaned

towards favoring the Arab position at the United Nations. West Germany and Holland strongly supported Israel, Italy was divided, and Belgium tried to take recourse in the United Nations institutions. Overall, despite the Community's divergent attitudes towards the conflict and lack of a joint position at any official level, from that time West European-Middle East relations entered a new era, one based on economic interaction and diplomacy between sovereign entities rather on control, domination and occupation. Furthermore, this interaction soon took on a multilateral rather than bilateral guise as the EEC and League of Arab States assumed responsibility for transforming the relationship into a truly interregional one<sup>3</sup>.

At the Hague Conference in December 1969, the European heads of state and government decided to establish the European Political Cooperation (EPC). This new instrument of policy was given two primary tasks: the conference for security and cooperation in Europe, known as the Helsinki Conference, and the Middle East<sup>4</sup>. The most noticeable result of the EPC deliberations in the early 1970s was a report on the Arab-Israeli conflict in May 1971, which marked the beginning of coordinated EPC positions on this problem. The report was known as the Schumann Paper, after the French foreign minister, Maurice Schumann, who played a major role in producing it<sup>5</sup>. Never published, the paper's contents were later leaked to the press. It contained the following suggestions: 1) establishment of demilitarized zones between Israel and the Arab states; 2) stationing of United Nations troops to separate the conflicting parties; 3) Israeli withdrawal from all occupied territories with minor border modifications;

4) internationalization of the city of Jerusalem; solution of the refugee problem by either repatriation in stages or compensation under the supervision of an international commission; and regulation of shipping in the Gulf of Aqaba and the Suez Canal<sup>6</sup>.

The Schumann paper represented the Community's first joint stand on the Middle East dispute. In the following months, the attitude of the EEC as a whole continued to develop toward a positive reassessment of Arab demands. It was evident that the Community stood on the threshold of launching a major political move. That was what happened in the aftermath of the October War of 1973<sup>7</sup>.

### **American global concerns and European oil interests**

On October 6, 1973, war broke out in the Middle East between Egypt and Syria, on the one hand, and Israel, on the other. Fighting quickly spread and took the shape of a major confrontation between the two superpowers. From the outset, the United States sided with Israel, stepped up its aid and initiated an airlift of weapons. The Soviet Union gave support to the Arab side. Initially, the Arabs were victorious, but the tide of the war turned in the early days of the second week. The Israeli army advanced into enemy territory inflicting heavy casualties on the Egyptians, encircling one of its armies, and advancing in the north to within artillery range of Damascus. A cease fire was declared on October 22, at the insistence of both the United States and the Soviet Union, followed by a separation of forces agreement eventually signed with the active intervention of former US Secretary of State, Henry Kissinger<sup>8</sup>.

In the wake of the October war, two separate yet interconnected developments took place: first, the decisions adopted by the Arab oil-producing countries to impose a general production cut-back and a selective embargo on exports to specific countries; secondly, the decision taken unilaterally by members of OPEC to increase the price of crude oil<sup>9</sup>. These Arab initiatives came as a severe shock to the Europeans, who, as a result, agreed to proceed with cooperation treaties that represented an extension of the Mediterranean policy to the Arab countries, and to establish the Euro-Arab dialogue. For their part, the Arabs were more interested in politics than in trade, their aim being to separate Europe from US policy towards Israel, and ultimately to weaken that policy.

The Americans were particularly obsessed with West-East relations and the Soviet threat in the Middle East. Kissinger portrayed Israel as a US strategic asset in the global struggle against the Soviet Union. Israel's interest in holding onto Arab territory and in retaining 'ascendancy' over the Arabs was presented as an American interest to exclude Soviet influence from the Middle East. Kissinger thus married America's global concerns to Israel's local ambitions. Moreover, he wanted to put the USA in sole control of the peace process by excluding not just the Soviet Union but also Western Europe which he judged too friendly to the Arabs<sup>10</sup>.

Like the Americans, the Europeans were preoccupied with global and

geopolitical considerations, but were also conscious of their heavy dependency on Middle Eastern oil. Despite the fact that the economic structures (standard of living, level of industrial development and of technology, rate of economic growth, and quality of life and culture) of Europe and the United States were all based on oil energy, the degree of this reliance was different. Although the United States was the largest oil consumer in the world, its need for Middle East oil, was small. The Community, on the other hand, depended on oil coming from the Middle East for almost 80 per cent of its total energy requirement. France, in particular, imported 85 per cent of her needs in oil from that area (21 per cent from Saudi Arabia alone)<sup>11</sup>.

The initial reaction of the Community to the war and its development was confused, chaotic and uncoordinated. The disarray within the EEC was reflected in the positions taken by each of its member states. These stances ranged the French, a relatively pro-Arab stance, to the Dutch and Danish clearly anti-Arab attitude. However, the three key countries within the Common Market (France, Britain and West Germany) chose a policy of neutrality with a pro-Arab tilt. It seemed to them that it was imperative for the Community to overcome its internal differences and adopt a joint position on the Middle East problem<sup>12</sup>.

### **The Euro-Arab dialogue**

The decisive common response, which is considered to be a watershed in the Community attitude towards the Middle East crisis, came on November 6, 1973. The speed with which the Nine adopted their new policy reflected the urgency of menace looming over their economies. Even though the oil ban struck only Holland fully, both Belgium and Western Germany were seriously affected since much of their oil supply was routed through Rotterdam and Dutch refineries. Moreover, a prolonged reduction in oil supplies would entail a decrease in the EEC's gross national product and an increase in unemployment. The rise in oil prices would also endanger the Community's trade balance, forcing it to try to restore surpluses by deflating or devaluating<sup>13</sup>.

For the EEC, the November declaration represented a major move



forward in foreign policy co-operation and a significant effort to reaffirm European influence in the Middle East. The tragedy in Palestine, an area so close to Europe geographically, historically and culturally, was a challenge to the continent. What went on in the Middle East affected Europe directly, and Europe should therefore contribute to solving the problem. The declaration was important for three main reasons. First, it removed the ambiguity from Resolution 242 by demanding the withdrawal of Israelis from “all the occupied territories”; secondly, it recognized the necessity of taking into account the “legitimate rights of the Palestinian people”; and thirdly, it underlined clearly the role of the Security Council and the necessity of international guarantees in the peace settlement. Moreover, whereas the United States argued for limited agreements reached in bilateral negotiations between Israel and individual Arab states, in which Israel stood a better chance of retaining territory, the declaratory statement reflected the European emphasis on a balanced and comprehensive approach, effectively equating Israel security needs and Palestinian rights as parallel objectives of the peace process<sup>14</sup>.

The pro-Arab stance of the EEC was confirmed at the Copenhagen Summit of December 1973. The heads of the Community member-states “confirmed the importance of entering into negotiations with oil-producing countries on comprehensive arrangements comprising co-operation on a wide scale for the economic and industrial development of these countries, industrial investments, and stable energy supplies to the member countries at reasonable prices”<sup>15</sup>. On March 4, 1974, the nine foreign ministers, meeting within the context of European political co-operation in Brussels, announced a decision to start the process that would lead to the establishment of long-term Euro-Arab co-operation in all fields, notably in economy, technology and culture<sup>16</sup>. After intensive deliberations, a joint conference was held in Paris at the end of July, in which both sides decided to form a Permanent General Commission, which would represent the highest level in the Euro-Arab Dialogue<sup>17</sup>.

Because of many difficulties (American reaction, Euro-Israeli trade agreement in May 1975, European objections to the PLO’s participation in the Dialogue) the first meeting of the General Commission occurred in Luxemburg as late as May 1976. In the following years, the Dialogue concentrated on economic and trade issues; but the exclusion of contentious

energy and political issues from its formal structure served to limit its utility to its European and Arab participants. Moreover, the Arab side encountered great difficulty in forming a unified regional stance on many issues. By late 1979, the Camp David negotiations had rendered the problem of Arab unity insurmountable, and in April 1980 the Arab League requested that the Dialogue be suspended.

### **The United States, the October 1973 War and Euro-Arab dialogue**

When fighting started in the Middle East, it was obvious that Europe would react differently from the United States. The EEC opposed American policy on two issues: first, it declined to cooperate with the United States in its airlift to Israel (the supplies reached Israel via the Azores); and second, it criticized the American decision to put its nuclear weapons on alert on October 25, without having sought prior advice from its European allies. The Americans were both hurt and surprised by the European attitude. United States officials complained that the European allies (with the single exception of that last hold-out of pre-war fascism, Portugal) divorced themselves from American policy and were submitted to the Arab blackmail over oil supplies. Defence Secretary Schlesinger raised the idea of withdrawing from Europe: “West German protests over the shipment of the US tanks to Israel might force the USA to store the tanks elsewhere”<sup>18</sup>. The State Department spokesman, Robert J. McCloskey, said on October 26: “We were struck by the number of our allies going to some lengths in their efforts to separate themselves publicly from the United States”<sup>19</sup>. In a major policy speech made in London on December 12, 1973, Kissinger spoke of the “uneasiness” of the United States concerning “some of the recent practices of the European Community in the political field” and pointed out that “to present the decisions of a unifying Europe to us as *faits accomplis* not subject to effective discussion is alien to the tradition of US-European relations”. He went on to say that there was danger of a gradual erosion of the Atlantic Community, which for 25 years had guaranteed peace and prosperity to its nations. The revitalization of the Atlantic relationship seemed to be crucial and inevitable<sup>20</sup>.

In December 1973, the EEC agreed on an overall strategy for long-term talks with the Arab countries on economic and energy matters. At the same

time, the United States announced the holding of a conference in Washington the following February for industrialized countries. The conference would discuss the energy problem and lead to the formation of a united consumer bloc, consisting of the United States, West Europe and Japan, against the producers' cartel<sup>21</sup>. The European response to the American invitation oscillated between co-operation with OPEC and siding with the United States. France rejected the multilateral approach as the solution for the energy problem and evinced interest in a bilateral deal with the oil-producing countries. West Germany, on the other hand, sided with the United States, arguing that it was in the best interest of the industrialized countries to have broad measures of consumer co-operation based on a recognition of interdependence<sup>22</sup>. The rest of the Community agreed with West Germany and supported the specific proposals advanced by the USA (a commitment to conservation, demand restraint, development of alternative energy sources, co-operation in research and development, creation of the International Energy Agency). Moreover, the American government linked the Community's agreement on the oil issue to the broader question of security and the maintenance of the United States commitment to Europe. In President Nixon's words to the conference, "Security and economic considerations are inevitably linked and energy can't be separated from either"<sup>23</sup>.

The French government not only protested against the outcome of the conference, but it pressed hard for the Community to go ahead with its plan for long-term economic co-operation with the Arab world. But the European agreement of 4 March provoked a fierce American reaction. The United States saw it as a challenge to its energy program, and a form of "meddling" in an area where the Europeans were unlikely to achieve much by themselves. Furthermore, the European Council's decision to approach the Arab countries without prior consultation with Washington, drew angry reactions from most of the American officials. Kissinger had been "deeply incensed by the European Community's decision to deal directly with the Arab oil-producing countries as a bloc", stressing the view that this deal had been "done behind his back"<sup>24</sup>. In a speech at a press conference in Chicago on March 15, Nixon complained that the Community had connived against the United States: "we can not have in Europe, for example, confrontation on the economic and political front and co-operation on the security front". The American president threatened that if the United States was going to be faced

with hostility from the Nine, then he would find it difficult to convince Congress to give full support for a continued American presence at a reasonable level on the security front, adding that the American government “would no longer permit itself to be faced with a situation where the nine countries in Europe gang up against the United States.” Nixon asserted that the time had come for the United States and Europe to decide whether they were going to go along together or go separately<sup>25</sup>. Further criticism was also made by the president on March 19 at a press conference in Houston, Texas. In a reference to American-European relations, the president stated, *inter alia*, that discussions about such relations in the economic and political fields had not gone well. This was, he said, because the American allies had not consulted with the United States fully, or on time, and had in some areas taken a position that was hostile to the United States at a time when the USA provided the security shield for the Community. “We can at least expect from our European allies that they will consult with us and not work actively against us in the political field or the economic field”<sup>26</sup>.

The American strategy of linking security in Europe and energy policy forced the Europeans to become more conciliatory towards the United States. During their meeting at Gymnich in April, the Community’s Foreign Ministers consented to a formula according to which consultation with the United States would be accomplished through creating an “organic consultative relationship”. This would guarantee that the Nine would not pass any important resolutions that might affect American policy or interests in the Middle East, without prior consultation with the United States<sup>27</sup>. The question of prior consultation, as well as the energy problem, were further considered during the Martinique summit meeting in December 1974 between the French president, Giscard d’Estaing, and Nixon. In the course of the meeting, the French leader assured his interlocutor about the importance he attached to prior consultation between the Western allies<sup>28</sup>.

Despite the strong American opposition to the Middle East initiatives of the Community, neither the Euro-Arab Dialogue nor the evolution of the EEC’s positions on the Arab-Israeli conflict were reversed. The Europeans were determined to increase their freedom of maneuverability independent of the United States, and to distance themselves from some American policies, especially in the Middle East. At the same time, however, they were conscious of the fact that their ability to act effectively and in union to

influence events in the region and serve as catalysts in the peace process was indeed very limited. The predominant outside actor in the Middle East since the mid 1950s had been the United States; and Western Europe only recently succeeded in playing a more active role in the Arab-Israeli conflict and in disputing US primacy in the area.

## NOTES

1. For a general review of this tension see L. T. Haddar, "Meddling in the Middle East? Europe Challenges U. S. Hegemony in the Region", *Mediterranean Quarterly*, 7/4 (1996), pp. 40-54.
2. The bibliography on the European policy in the Middle East and on Euro-Arab relations is voluminous. See, for example, J. Bourrinet (ed.), *Le Dialogue Euro-Arabe*, Paris, Economica, 1979; B. Khader (ed.), *Coopération Euro-Arabe*, Louvain-la-Neuve, Cermac, 1982; D. Allen and A. Pijpers (eds), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, the Hague, Martinus Nijhoff publishers, 1984; P. Ifestos, *European Political Co-operation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy?*, Aldershot (UK)-Brookfield (USA), Avebury, 1987; H. A. Jawad, *Euro-Arab Relations. A study in Collective Diplomacy*, Reading, Ithaca Press, 1992; E. Laipson, "Europe's Role in the Middle East: Enduring Ties, Emerging Opportunities", *Middle East Journal*, 44/1 (1990), pp. 7-17; the special issue of the *Middle East Journal* 48/2 (1994); and, more recently, B. Roberson (ed.), *The Middle East and Europe: The Power Deficit*, London, Routledge, 1998; S. Behrendt and C.-P. Hanelt, *Bound to Cooperate - Europe and the Middle East*, Gutersloh, Bertelsmann Foundation, 2001.
3. I. Greilsammer and J. Weiler, "European Political Co-operation and the Palestinian-Israeli Conflict: An Israeli Perspective". In D. Allen and A. Pijpers (eds), *op. cit.*, pp. 131-2.
4. D. Moisi, "Europe and the Middle East". In S. L. Spiegel (ed.), *The Middle East and the Western Alliance*, London, George Allen and Unwin, 1982, pp. 18-32.
5. S. J. Artner, "The Middle East: A Change for Europe?", *International Affairs*, 56/3 (1980), p. 430.
6. *Ibid.*, p. 431; H. Maull, "The Strategy of Avoidance: Europe's Middle East Policies after the October War". In J. C. Hurewitz (ed.), *Oil, the Arab-Israeli Dispute, and the Industrial World: Horizons of Crisis*, Boulder-Colorado, Westview Press, 1976, p. 118.

7. Greilsammer and Weiler, *op.cit.*, p. 133.
8. On the 1973 October War see especially H. Kissinger, *Years of Upheaval*, Boston, Little Brown, 1982, pp. 581-601 and *Years of Renewal*, New York, Simon and Schuster, 1999; R. L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, Brookings, 1985, pp. 376-80; A. H. Cordesman and A. R. Wagner, *The Lessons of Modern War*, vol. 1 (The Arab-Israeli Conflicts, 1973-89, pp. 14-116), Boulder, Westview Press 1990; P. R. Kumaraswamy (ed.), *Revisiting the Yom Kippur War*, London, Frank Cass, 2000; W. B. Quandt, *Peace Process. American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967*, Berkeley, 2001; V. Israelyan, "The October 1973 War: Kissinger in Moscow", *Middle East Journal*, 49/2 (1995), pp. 248-268.
9. R. J. Lieber, *Oil and the Middle East War: Europe in the Energy Crisis*, Cambridge-Mass., Harvard University Press, 1976; H. Maull, *Europe and the World Energy*, London, Butterworths, 1980; A. Y. Sayigh, *Arab Oil Policies in the 1970s*, London, Croom Helm, 1983; Kohl, W. (ed.), *After the Oil Price Collapse: OPEC, the United States and World Oil Market*, John Hopkins University Press, 1991.
10. For Kissinger's diplomacy in the Middle East see his above mentioned memoirs (n.8). For the US-Israeli "special relationship" see R. J. Lieber, "US-Israeli Relations Since 1948", *MERIA journal*, 2/3 (1998), [meria.idc.ac.il/journal/1998](http://meria.idc.ac.il/journal/1998); S. W. Lewis, "The United States and Israel: Evolution of an Unwritten Alliance", *Middle East Journal* 53/3 (1999), pp. 364-78; A. Ben-Zvi, *Decade of Transition: Eisenhower, Kennedy, and the Origins of the American-Israeli Alliance*, New York, Columbia University Press, 1998.
11. Even a small and pro-western country like Greece, with a military regime at the time, declared itself neutral in the Arab-Israeli conflict. The Greek dictators even refused to accede to an American request for the extension of US facilities in the country, including the use of the military airport at Elefsina, near Athens. See J. Sakkas, "The Greek Dictatorship, the USA and the Arabs, 1967-74", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 6/3 (2004), pp. 245-57.
12. Maull, "The Strategy...", p. 117; I. Sus, "Western Europe and the October War", *Journal of Palestine Studies*, 3/2 (1974), pp. 65-83.
13. Sus, *op. cit.*, p. 77.
14. For the text of the November statement see Y. Lukacs (ed.), *The Israel-Palestinism Conflict. A Documentary Record, 1967-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 13-14.
15. *Bulletin of the European Communities*, 6, no. 12, 1973, p.11.

16. D. Allen, "The Euro-Arab Dialogue", *Journal of Common Market Studies*, 16 (1977-78), p. 328.
17. A. R. Taylor, "The Euro-Arab Dialogue: Quest for an International Partnership?", *Middle East Journal*, 32/4 (1978), pp. 429-43.
18. *International Herald Tribune*, 10 Nov. 1973.
19. *Keesing's Contemporary Archives*, p. 26,294.
20. *Ibid.*, p. 26,293.
21. Lieber, *op.cit.*, p. 40.
22. *Ibid.*, p. 22.
23. *Ibid.*, p. 23.
24. *Keesing's Contemporary Archives*, p. 26,430.
25. *Ibid.*, p. 26,457; *New York Times*, 16 March 1974.
26. *New York Times*, 20 March 1974.
27. The content of the agreement was given by the German foreign minister, Hans-Dietrich Genscher, at his press conference on 11 June. *New York Times*, 12 June 1974.
28. Ifestos, *op.cit.*, pp. 181-183.

# L'opération «Liberté pour l'Irak» et ses conséquences sur la sécurité et la stabilité régionales

Paraskevi Kefala\*

## RÉSUMÉ

Plus de trois ans se sont écoulés depuis le début de la guerre contre l'Irak, au lieu de se redresser aux niveaux sociopolitique et économique, le pays a sombré dans une guerre civile durable. Cette évolution met en cause l'existence propre de l'Etat irakien ainsi que son caractère laïque, tandis qu'elle menace sérieusement la sécurité et la stabilité régionales, déjà gravement affectées depuis le 11 septembre.

## ABSTRACT

After three years of war, Iraq has not managed to rebuild economically or socio-politically; instead, it has fallen into an entrenched civil war. The situation raises the issue of the very existence of an Iraqi state as well as its non-religious status. It also represents a threat to regional security and stability, both seriously affected since September 11.

## 1. Introduction

La fin de la guerre en Irak est officiellement déclarée par le président américain, Georges Bush, le 1<sup>er</sup> mai 2003. S'il est vrai que les opérations militaires, proprement dites, se sont terminées à cette date, il est également vrai que la guerre n'a pas fini et qu'en réalité on est très loin d'une situation prédominée par la paix et la sécurité comme le prouvent les attentats suicidaires, les attaques à la bombe, tant contre les forces armées alliées que contre les citoyens et les forces irakiens, les meurtres et la prise d'otages, actes dorénavant quotidiens en Irak. Or, depuis le 1<sup>er</sup> mai l'Irak semble sombrer de plus en plus dans une guerre farouche, se déroulant à de multiples niveaux, et qui affecte toute la région moyenne-orientale, étant donné que dans cette période de «l'après guerre» presque toutes les contradictions et les clivages locaux, régionaux et même internationaux se résument dans ce que l'on

\* Université d'Égée



pourrait, d'ores et déjà, appeler la question irakienne.

Notre position est donc que la situation actuelle en Irak se trouve dans une impasse totale créée par la convergence d'un certain nombre de facteurs significatifs tels la fin de la guerre froide, qui a fait des Etats-Unis l'unique superpuissance, l'importance stratégique et économique toujours vitale du Golfe, les conflits et les contradictions locaux et régionaux qui ne font qu'augmenter l'insécurité et l'instabilité dans cette région. Par ailleurs, l'émergence, dès la fin des années '70, d'un Islam politique puissant, qui se veut la réponse du monde arabe et musulman à la politique occidentale, jugée oppressante et injuste, trouve son comble avec les attentats du 11 septembre contre les Etats-Unis puissance hégémonique mondiale. Dorénavant, l'ennemi désigné, comme l'a annoncé le président américain le lendemain du 11 septembre, c'est le terrorisme contre lequel Washington et ses alliés déclenchent une guerre jusqu'au bout. Cette croisade, vise également la restructuration des pays arabo-musulmans, tels que le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, ambition fondée sur l'idée que «la démocratie est transférable». Dès lors, tout autre objectif se subordonne à cette priorité et les conflits régionaux sont d'ores et déjà perçus par Washington sous cette optique dissimulant leur véritable nature. Ainsi, bien que l'opération «Liberté pour l'Irak» soit la suite logique de la «Tempête du Désert» de 1991, qui est la suite de la guerre Iran-Irak de 1980 elle se présente comme une nouvelle phase de la guerre contre le terrorisme islamique après celle de la guerre contre l'Afghanistan.

## **2. D'une guerre à l'autre**

Depuis septembre 1980 l'Irak vit dans un état de guerre continu dont chaque étape engendre la suivante tandis que durant les périodes intermédiaires la situation se détériorait toujours plus. Par ailleurs, l'Irak était pour les Etats-Unis un problème non résolu depuis 1991 et qui allait devenir la pierre d'achoppement de leur politique pour le nouveau siècle.

### *2.1. De la guerre Iran - Irak à la «Tempête du Désert»*

Le renversement du chah d'Iran en 1978 et l'installation d'un régime théocratique au pays l'année suivante, sont des événements qui ont

profondément bouleversé l'ordre établi dans la région du Golfe, où jusqu'alors la primauté américaine était indiscutable. Dans ce contexte critique, l'enjeu pétrolier, toujours reconnu comme vital, obtint une nouvelle importance pour le monde occidental puisque à la menace classique exosystémique représentée par le « danger rouge » -c'est-à-dire le risque que l'influence soviétique ne se répande dans la région du Golfe par l'alliance soviéto - irakienne - s'ajouta une menace nouvelle, à savoir le « danger vert », une menace endosystémique représentée par l'extrémisme islamique dont le centre se trouva à Téhéran. Dans ces conditions, les enjeux régionaux classiques prirent une priorité absolue, pour Washington qui, privée de son allié iranien qui est devenu un ennemi acharné, devait en même temps :

- préserver son contrôle stratégique dans la région du Golfe
- assurer la sécurité des pétromonarchies
- s'assurer le flux régulier du pétrole
- éviter que l'Union soviétique ne tire profit de cette situation extraordinaire
- arrêter la «marée islamique» provenant de Téhéran et contenir la violence islamique
- remettre la région sous son orbite sans pour autant s'obliger à déclencher une guerre contre l'Iran.

La situation semblait donc sans issue pour les Etats-Unis mais l'impasse se leva ayant comme catalyseur le très ancien et profond conflit entre l'Iran et l'Irak où le pouvoir en place, sous Saddam Hussein, croît que l'Iran isolé et affaibli par ses dramatiques évolutions intérieures serait une cible facile et qu'une guerre contre cet Etat serait une guerre éclair et victorieuse. En d'autres termes, Bagdad crut qu'elle avait tout à gagner et rien à perdre. Dans ces conditions, l'Irak s'attaque le 28 septembre 1980 contre l'Iran. Cependant, la réalité s'avéra trop cruelle pour le maître de Bagdad qui bien qu'il jouisse du soutien généreux direct ou indirect de presque tous les pays, -mis à part Israël, la Libye et la Syrie, qui préféra aider le régime iranien contre son frère - ennemi irakien- l'Iran réussit à résister pendant huit années<sup>1</sup>. Ainsi, Saddam Hussein s'obligea-t-il à proposer à l'Iran théocratique l'armistice et cette guerre si sanglante se termina en août 1988, les deux belligérants étant exsangues sans qu'aucun d'eux ait atteint ses objectifs. C'était une guerre sans vainqueur.

Ceci étant, il y a eu un grand vaincu qui ne fut autre que l'Irak, lequel pendant huit ans n'a réussi qu'à accumuler des décombres, des morts, de l'armement et des dettes, surtout à l'égard des pétromonarchies du Golfe, jadis sa cible privilégiée en raison de leur alliance avec les Etats-Unis. Ainsi, l'Irak devient-il une menace pour ses riches voisins arabes, qui lui refusent l'aide économique dont il avait désespérément besoin. Pour surmonter l'impasse, le régime de Bagdad décide la fuite en avant: en accusant l'émirat de Koweït de lui voler du pétrole par le gisement frontalier de Roumaylah et en réclamant ses droits historiques sur le Koweït, l'Irak envahit le 2 août 1990 le petit et richissime émirat. Le triomphe militaire irakien est pourtant une catastrophe parce que par cette invasion menaçait sérieusement les alliés locaux de Washington et perturba profondément le jeu pétrolier, du fait que par sa conquête du Koweït, l'Irak contrôlait 20% de la production pétrolière mondiale.

La «Tempête du Désert», c'est-à-dire la guerre qui s'ensuivit en janvier 1991, sous l'égide de l'ONU et l'archistratégie des Etats-Unis contre l'Irak fut donc la suite logique du renversement des données politiques, économiques et stratégiques provoqué par l'occupation irakienne du Koweït. Qui plus est, les conditions régissant le système international y sont favorables, puisqu'on est très près à la fin du système bipolaire qui s'accomplira le 25 décembre 1991, par l'autodissolution de l'Union soviétique. La guerre contre l'Irak se déclenche le 16 janvier 1991, marquée par le discours du président américain Georges Bush senior, sur les buts de cette guerre et son lendemain qui serait l'aube d'une ère nouvelle et d'un nouvel ordre mondial. La différence entre la puissance militaire irakienne et la coalition alliée étant écrasante en défaveur de l'Irak la guerre a été d'une courte durée<sup>2</sup> mais les forces alliées n'ont pas marché contre Bagdad et le régime de Saddam Hussein est resté intact et toujours au pouvoir.

Or, la situation en Irak devint dramatique, puisque aux pertes humaines et aux catastrophes provoquées par la guerre il a fallu ajouter les peines économiques exhaustives imposées au pays, condamné à payer le coût de la reconstruction du Koweït ainsi que des indemnités de guerre, tandis que le prolongement du blocus économique donnait le coup de grâce à son économie. Qui plus est, les trois quarts du gisement de Roumaylah sont accordés au Koweït, l'accès de l'Irak au Golfe est devenu encore plus rétréci, tandis que l'armement irakien est mis sous tutelle internationale. Mais il y a pire, car dès que le cessez-le-feu a été annoncé, le 3 mars 1991, Bagdad a cherché à écraser

l'insurrection des Kurdes au nord de l'Irak et des chiites au sud du pays, toutes deux encouragées par les Etats-Unis<sup>3</sup> dans le but de renverser le régime irakien sans pour autant en être responsables aux yeux du monde arabe. Ces révoltes étant noyées dans le sang par Bagdad, les alliés ont interdit à l'aviation militaire irakienne de voler au-dessous du 36<sup>ème</sup> et du 32<sup>ème</sup> parallèle pour assurer la sécurité des populations kurde et shiite respectivement, tandis que les alliés ont créé une poche de sécurité pour les Kurdes, inaccessible aux forces irakiennes.

La « Tempête du Désert » a donc sérieusement affectée la personnalité juridique de l'Etat irakien, qui restera sous un embargo mortel<sup>4</sup> jusqu' en 2003, à savoir jusqu'à la guerre suivante. Par contre, cette guerre « chirurgicale » a ébranlé les équilibres régionaux, a exaspéré l'opinion publique des pays arabes, a fait de l'Arabie Saoudite la cible des islamistes pour avoir accordé des bases militaires aux Etats-Unis sur son sol, elle a divisé l'Irak en trois parties, à savoir un embryon d'Etat kurde au nord, « l'Etat de Bagdad » au centre, et la région chiite au sud, proche de l'Iran, également chiite et théocratique, tout en laissant intact le régime au pouvoir à Bagdad. Toutes les conditions pour une prochaine guerre sont donc réunies<sup>5</sup>.

## *2.2. La bataille diplomatique et la guerre*

Depuis la fin de la « Tempête du Désert » et jusqu'au 20 mars 2003 la situation en Irak est restée inchangée: l'aviation militaire américano - britannique entreprenait des bombardements réguliers contre des cibles irakiennes<sup>6</sup>, l'embargo était toujours en vigueur et le régime de Saddam Hussein inébranlable faute d'opposition politique en Irak, car celle-ci était exterminée, exilée ou emprisonnée depuis longtemps. Or, les attentats terroristes du 11 septembre 2001, contre les Etats-Unis changent radicalement les choses: Washington déclare une guerre sans fin contre le terrorisme international et les pays qui le soutiennent, une croisade contre « l'Axe du mal », tout en adoptant le concept stratégique de la « guerre préventive »<sup>7</sup>, contre cette menace asymétrique et sans pareil. Il s'agit donc d'un ennemi oecuménique, comme ce fut jadis le communisme, contre lequel les Etats-Unis déclarent une guerre globale, promettant de le poursuivre jusqu'au bout, coûte que coûte<sup>8</sup>.

Dans ce contexte, les Etats-Unis considèrent que l'Irak de Saddam

Hussein, était directement lié au terrorisme islamique mondial, le président irakien étant accusé d'avoir des relations avec Ossama bin Laden et son organisation terroriste Al Qaeda, ainsi qu'il dispose d'armes de destruction massive<sup>9</sup>, La guerre contre l'Irak était donc justifiée pour Washington, non seulement parce que ce pays faisait partie de «l'Axe du Mal», étant un «Etat voyou», mais aussi parce qu'il représentait une menace imminente tant pour la sécurité régionale que pour la sécurité des Etats-Unis et de l'Occident dans son ensemble et qui devait être affronté manu militari, puisque toute autre mesure, tel l'embargo, s'est avérée insuffisante<sup>10</sup>. De plus, cette guerre était justifiée par des raisons humanitaires, vu la nature tyrannique et oppressive du régime de Saddam Hussein<sup>11</sup>. Le régime de Bagdad devait, par conséquent être balayé et remplacé par un autre, nouveau et démocratique, bénéfique pour l'Irak<sup>12</sup> et pour la région toute entière car ce nouveau régime était destiné, aux yeux du gouvernement américain, à déclencher «l'effet de dominos» pour la démocratisation du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

Si pour les Etats-Unis et leurs proches alliés, tel le Royaume-Uni, une guerre nouvelle contre l'Irak était justifiée ceci n'en était pas de même pour les autres pays, membres du Conseil de sécurité de l'ONU, une fois que les inspecteurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) liée aux Nations Unies, en présentant leur rapport sur l'Irak ont déclaré qu'ils n'avaient pas trouvé des preuves montrant que l'Irak disposait d'armes de destruction massive et qu'en tout état de cause il leur fallait du temps pour accomplir leur recherche<sup>13</sup>. Par contre, Washington en présentant le dossier irakien à l'ONU insistait sur le fait que l'Irak représentait un danger éminent, que le pouvoir en place était indigne de confiance et que par conséquent le Conseil de Sécurité devait voter pour un recours immédiat à la force contre ce pays. Une véritable bataille diplomatique était donc en cours, qui débuta en août 2002 et finira par l'attaque américano - britannique le 20 mars 2003. Entre temps, le ministre des affaires étrangères américain, Colin Powell, en présentant le dossier sur l'armement irakien a soutenu que l'Irak disposait d'armes de destruction massive mais n'a pas persuadé la plupart de ses homologues des autres pays: ainsi la France, l'Allemagne et la Russie, ont affirmé qu'il y avait encore d'autres moyens que la guerre pour résoudre la crise<sup>14</sup>. Par ailleurs, des pays, tels la Chine ou encore des pays alliés des Etats-Unis, comme le Canada, le Mexique ou bien la Turquie, se sont tenus à l'écart de cette guerre. De son côté, le premier ministre du Royaume Uni, Tony

Blair, a jeté tout son poids pour faire croire qu' une guerre contre Saddam Hussein était plus que nécessaire: elle s'imposait<sup>15</sup>.

Les Etats-Unis étaient donc décidés à procéder à cette guerre: d'une part ils poursuivaient les pourparlers diplomatiques et d'autre part ils continuaient les préparatifs pour la guerre en accumulant des forces bien équipées aux bases militaires qu'ils disposent dans la région du Golfe. Le 17 mars 2003, Washington pose à Saddam Hussein un ultimatum de quarante huit heures pour qu'il quitte le pouvoir; ce délai ayant expiré sans effet, les forces alliées, principalement américano - britanniques, s'attaquent à l'Irak dans la nuit du 20 mars, sans l'aval des Nations unies. Douze ans après la «Tempête du Désert», donc, une autre tempête frappait l'Irak mais dans des conditions fort différentes: si en 1991, la quasi-totalité des pays ont participé d'une manière ou d'une autre à une guerre sous l'égide de l'ONU, ayant comme but déclaré la libération du Koweït, en 2003 les Etats-Unis ont mis en œuvre une politique unilatérale mettant en cause la cohésion interalliée, provoquant de fortes réactions partout dans le monde, et contribuant à la création d'un fort sentiment anti-américain dans le monde arabe et musulman. Par ailleurs, cette fois-ci la cible désignée était la capitale irakienne, Bagdad, où se trouvait le «Hitler du Moyen-Orient», Saddam Hussein.

Les opérations militaires, proprement dites, ont été de courte durée comme on devait s'y attendre par ailleurs, étant donné l'asymétrie écrasante entre les forces alliées et irakiennes. La chute de Bagdad était pourtant très différente de ce que l'on pouvait imaginer à Washington: pas de foules qui dansaient dans les rues, pas d'acclamations pour les soldats étrangers venus libérer les Irakiens, pas de trace de la garde présidentielle si redoutable, pas de trace, non plus, de Saddam Hussein et des membres de son gouvernement. En entrant à Bagdad, les forces alliées ont fait preuve d'une indifférence totale à l'égard du pillage qui commence partout, et surtout dans les musées de la capitale, puisque celles-ci n'ont rien fait pour le prévenir. Depuis la chute de Bagdad l'évolution de la situation a été rapide: le 1<sup>er</sup> mai est officiellement déclaré la fin de la guerre et une semaine plus tard, les Etats-Unis annulent les sanctions qu'ils avaient imposées à l'Irak tout en lançant un appel pressant à la communauté internationale de suivre son exemple et de venir au secours d'un pays ruiné par la guerre, la tyrannie et l'embargo. En fait, le 22 mai 2003 le Conseil de Sécurité a voté la résolution 1483 qui d'une part mettait fin aux sanctions contre l'Irak et

d'autre part confiait la responsabilité du pays aux Etats-Unis et au Royaume Uni. En suite, le 16 octobre 2003, l'ONU autorise par la résolution 1551 du Conseil de sécurité, une force multinationale, sous commandement américain, à «contribuer au maintien de la sécurité en Irak.»

L'unilatéralisme américain s'est montré donc payant, puisque, depuis lors, l'Irak était placé sous le contrôle des Etats-Unis, qui ont la commande générale, et aussi du Royaume Uni, ancienne puissance mandatrice en Irak<sup>16</sup>, qui a le contrôle du sud irakien, région chiite et très riche en pétrole. Ces deux puissances déclarent par ailleurs, qu'elles resteront en Irak le temps qu'il faudra pour accomplir deux conditions essentielles, c'est-à-dire jusqu'à ce que les structures politiques du pays soient démocratiquement réformées, et jusqu'à ce que les forces armées et les forces de sécurité soient capables de garantir l'ordre et la défense de l'Irak. Pour ce faire, il faudrait, selon Washington, débarrasser le pays de ses anciennes structures tyranniques et éradiquer l'influence du parti unique au pouvoir depuis les années soixante, à savoir du Baath irakien, tout en ruinant la pierre angulaire de son pouvoir, c'est-à-dire l'armée.

En effet, depuis les années 60 l'armée de l'Irak—tout comme celle d'autres pays de la région tels la Syrie ou l'Egypte— a joué un rôle prépondérant, influençant largement la scène politique du pays, dépassant de loin sa raison d'être, c'est-à-dire garantir la sécurité territoriale du pays. En réalité, depuis 1958, les coups d'Etat militaires étaient assez fréquents à Bagdad de sorte que l'armée était devenue un instrument vital pour prendre le pouvoir politique et s'y consolider. Il ne faudrait pas, en plus, oublier que Saddam Hussein avait accédé au pouvoir par un tel putsch dans les années 70. Dans ce contexte, chaque nouveau maître au pouvoir en Irak développait une relation interactive avec l'armée: il semblait impossible que quelqu'un puisse prendre le pouvoir sans obtenir le soutien de l'armée, ce qui permettait à l'armée de maintenir un certain contrôle sur lui. Certains analystes considéraient tellement important et profond le rôle et l'influence de l'armée irakienne sur le pouvoir politique du pays qu'ils se demandaient comment un pouvoir civil en Irak «post Saddam» pourrait parvenir à contrôler l'armée<sup>17</sup>.

### *2.3. L'après guerre et les enjeux locaux*

Il semble que c'est sous cette optique, que l'ambassadeur américain, Paul Bremer, nommé le 11 mai 2003 à la tête de l'Administration civile provisoire

(Coalition Provisional Authority) décrète le 23 mai 2003 la dissolution de l'armée irakienne et des forces de sécurité, tout en gardant le droit absolu de nommer les conseillers et les responsables de l'administration. Par la suite, le 13 juillet 2003, des pourparlers américano - irakiens ont conduit à la création d'un Conseil intérimaire de gouvernement, regroupant essentiellement des membres de l'opposition politique en exil, surtout islamistes. Au sein de ce Conseil on trouve donc plusieurs partis chiïtes, un parti «Frère musulman» sunnite, des personnalités indépendantes, devant largement leur présence politique à l'administration américaine, des Kurdes ainsi que des représentants laïques, comme des libéraux ou même certains communistes. Par contre les nationalistes arabes et les baassistes en étaient complètement exclus. Par la suite, le 19 septembre 2003, a été nommé un gouvernement provisoire au sein duquel les Kurdes et les chiïtes y avaient une place prépondérante<sup>18</sup>.

Six mois après la guerre donc, nous étions devant une situation totalement nouvelle en Irak, caractérisée par un communautarisme fort, inconnu jusqu'ici dans le pays, à l'exception du cas des Kurdes, et dont les origines remontent aux conditions créées en Irak depuis la guerre de 1991, durant laquelle, comme nous l'avons déjà souligné, l'Etat irakien avait été divisé en trois parties: au nord de l'Irak un quasi-Etat Kurde, au centre «l'Etat sunnite» sous Saddam Hussein et au sud, un presque Etat pour les chiïtes, parmi lesquels pourtant prédominait, jusqu'à 1991, l'identité nationale et pas communautaire, puisque ceux-ci avaient combattu pendant huit ans contre leurs frères chiïtes de l'Iran<sup>19</sup>.

Qui plus est, avant même que la nouvelle guerre contre l'Irak n'éclate, du 14 au 16 décembre 2002, les groupes qui constituaient l'opposition politique irakienne en exil se sont réunis à Londres et se sont mis d'accord pour qu'après la chute de Saddam Hussein l'Irak se transformerait en un Etat fédéral, démocratique, libre d'armes de destruction massive, au sein duquel seraient représentés tous les groupes ethniques et religieux du pays: les chiïtes, qui sont l'écrasante majorité de la population, les sunnites, qui bien que ne représentant que 20% de la population irakienne y étaient jusqu'alors la force politique dominante, les Kurdes, la minorité assyrienne ainsi que celle des Turcomanes<sup>20</sup>. D'un premier abord, cet accord semble répondre d'une façon démocratique aux aspirations de liberté des diverses sections de la population irakienne. Cependant, celui-ci a joué au détriment de l'identité nationale irakienne et incité au développement d'identités à part, en



consolidant le communautarisme, qui dans les conditions actuelles était de nature à mettre en cause la survie de l'Etat irakien proprement dit. En effet, comme cela a été prouvé dans le cas du Liban, le communautarisme favorise les clivages, les antithèses et même les conflits interminables. Par conséquent, si c'est le communautarisme qui va prévaloir en Irak alors il est fort probable que nous assisterons au démembrement de cet Etat<sup>21</sup>, évolution désastreuse pour celui-ci, et qui affectera également toute la région du Moyen-Orient parsemée aussi par des minorités ethniques et religieuses.

Dans l'immédiat, pourtant, la situation en Irak se dégrade de jour en jour, puisque, dès la fin officielle de la guerre un mouvement de résistance a fait son apparition, ce qui a amené les forces américaines à parler d'une «guerre de faible intensité»<sup>22</sup>. Pourtant, ce mouvement n'a pas tardé à s'amplifier et à se diversifier, vu que les actes de violence visent non seulement les forces armées étrangères, surtout américaines, mais également quiconque considéré comme un «collaborateur des forces de l'occupation» comme les membres des gouvernements intérimaires, les étrangers venus travailler en Irak, les nouvelles forces armées irakiennes, mises sur pied par l'Administration provisoire, ainsi que les travailleurs irakiens en quête d'un travail<sup>23</sup>. Qui plus est, la violence se dirige également contre les Kurdes, les chrétiens, les chiites, les ex-bassistes, et les sunnites, en un mot contre tout le monde<sup>24</sup>. Les attentats à la voiture piégée, les bombes ou les attentats kamikaze sont monnaie courante en Irak, surtout à Bagdad, à quoi il faut ajouter l'action des mafias locales, des gangs, des chefs de guerre tribaux et des milices politiques<sup>25</sup>. Ainsi, s'est-il créé un climat de peur et d'insécurité croissante qui se trouve à l'origine d'un cercle vicieux : tant que l'insécurité et la violence persistent, tant que le climat politique se détériore, le désarroi populaire s'amplifie et pour cause, puisque le niveau de vie des Irakiens se trouve aujourd'hui encore plus bas que celui de l'avant guerre, déjà très bas à cause de l'embargo<sup>26</sup>.

Dans ces conditions, les forces américaines ont eu vraiment du mal «à protéger le Conseil transitoire ou le gouvernement intérimaire mis en place début juin 2004<sup>27</sup>, sous l'autorité du président intérimaire Ghazi Ajil al-Yawer et du premier ministre Iyad Alawi, du soupçon de dépendance à l'égard de l'étranger»<sup>28</sup> tandis que les résistances irakiennes se montraient de plus en plus décidées à continuer leurs coups contre les forces étrangères indépendamment du coût en vies humaines<sup>29</sup>. On assiste donc à un

phénomène extraordinaire : d'une part le projet politique de Washington pour l'Irak se poursuit sans fixation de délai<sup>30</sup> et d'autre part la situation sur le terrain ne cesse de s'aggraver. Les élections pour le nouveau parlement irakien se sont déroulées à la date prévue, le 15 décembre 2005, mais au 31 mars 2006 les partis politiques irakiens n'ont pu se mettre d'accord et former le premier gouvernement du pays démocratiquement élu<sup>31</sup>. Par contre, le pays a sombré dans une guerre civile sanglante, marquée par l'attaque contre le dit Mausolée d'or dans la ville chiite de Samara, le 21 février 2006, qui a provoqué une vague d'attentats -soixante attaques au total en un seul jour- contre des mosquées sunnites<sup>32</sup>, tandis que les attentats se multiplient, ayant déjà coûté la vie d'au moins trente mille civils irakiens<sup>33</sup>.

Les enjeux locaux de l'«Opération Liberté pour l'Irak» sont donc la montée de l'intégrisme islamique, et aussi la préservation du caractère laïque de ce pays, la question d'un communautarisme menaçant l'intégrité territoriale et la survie de l'Etat irakien, mais également la reconstruction du pays<sup>34</sup> qui, tout comme la paix et la sécurité, semble aujourd'hui plus éloignée que jamais. A l'heure actuelle, l'Irak est devenu un véritable borbier et il est très difficile d'imaginer comment Washington pourrait se sortir de celui-ci d'autant plus que ses promesses pour l'instauration de la démocratie en Irak ne changent en rien la vie quotidienne des Irakiens qui ne fait que de se dégrader de jour en jour et reste toujours à la merci des groupes armés et des forces étrangères. Il s'agit d'une situation critique pour l'Irak et lourde de conséquences pour le reste du sous-système régional.

### **3. Les retombées de la guerre en Irak : les enjeux régionaux**

La crise irakienne influence profondément les équilibres régionaux, tout en offrant aux Etats-Unis la possibilité d'entreprendre une vaste opération, celle concernant la remodelage du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, qui va de pair avec la lutte américaine contre le terrorisme<sup>35</sup>. Dans ce contexte, le seul pays qui jouit de la confiance et du soutien quasi inconditionnel des Etats-Unis c'est Israël. Or, la Turquie et l'Arabie Saoudite, alliés traditionnels des Etats-Unis se trouvent dans une situation pour le moins inconfortable, tandis que l'Iran mais également la Syrie représentent des cibles désignées. Par ailleurs, la situation en Irak fait émerger la Question Kurde en tant que problème régional.

*3.1. La question kurde : des intérêts convergents et divergents*

L'évolution de la question kurde en Irak, pose un défi important à l'Iran comme à la Turquie, et dans une certaine mesure à la Syrie<sup>36</sup>, puisque à l'intérieur de ces trois pays vivent des millions de Kurdes, qui ont depuis longtemps cherché à s'émanciper de Bagdad, de Téhéran, d'Ankara et de Damas. Or, un éventuel démembrement de l'Etat irakien, qui conduirait à la fondation d'un Etat Kurde au nord de l'Irak, pourrait déclencher des réactions en chaîne, étant donné qu'on ne pourrait refuser aux Kurdes de l'Iran, de la Turquie et de la Syrie ce que l'on a accepté pour les Kurdes de l'Irak. Le cas échéant, que s'ensuivrait-t-il? De petits Etats kurdes, faibles, ayant besoin d'un protecteur et sources d'instabilité constante? Une fédération kurde, regroupant des territoires appartenant aujourd'hui à la Turquie, l'Iran, l'Irak, la Syrie? Et comment les Kurdes, vivant séparément pendant des décennies, liés par des relations tribales plutôt que nationales pourraient-ils former une telle fédération? Et quel serait le poids, cas improbable par ailleurs, de la création d'un grand Etat kurde, disposant d'abondantes et enviables sources de matières premières, comme le pétrole de Kirkuk et de Mossoul ou bien le contrôle des eaux du Tigre et de l'Euphrate, dont les sources se trouvent dans les régions kurdes de la Turquie du sud-est? Il est évident que la question kurde est très compliquée et qu'en tout état de cause elle aurait des retombées importantes sur l'équilibre régional, dont les premières victimes, à part l'Irak, seraient l'Iran et la Turquie.

La population de l'Iran est composée de 60% de Perses, et le reste est formé par des minorités, azérie, arabe, baloutche, turkmène et kurde<sup>37</sup> cette dernière s'étant soulevée plusieurs fois dans le passé contre Téhéran. A l'heure actuelle, quand l'Iran théocratique se trouve sous des pressions occidentales suffocantes, qu'en serait-il si les Kurdes iraniens encouragés par le changement du statut des Kurdes de l'Irak procédaient à une nouvelle insurrection contre Téhéran<sup>38</sup>? Comment pourrait-on exclure que tout changement du statut des Kurdes de l'Irak ne se trouverait à la base d'une série de rébellions ethniques et de mouvements autonomistes en Iran multiethnique ? Il s'agit d'un scénario à ne pas exclure, basé sur l'idée que dans l'état actuel de guerre et de confrontation les conditions sont plutôt propices pour entreprendre un tel renversement en Iran<sup>39</sup>; une telle évolution -qui pourrait ne pas provoquer la désintégration du pays- signifierait pour le gouvernement iranien de nouveaux et sérieux problèmes ajoutés à ceux déjà accumulés.

En ce qui concerne la Turquie, la question kurde a pris pour ce pays de nouvelles dimensions depuis l'opération «Liberté pour l'Irak». En fait, la Turquie s'est livrée depuis le début des années '80 à une guerre inlassable contre la guérilla des Kurdes vivant en Turquie du sud-est, espace vital pour la politique régionale d'Ankara. Aussi, la reconnaissance des droits des Kurdes en Irak pose également, directement ou indirectement, la question de la reconnaissance des droits des Kurdes vivant dans ses frontières, évolution redoutable, selon Ankara, qui sous pressions européennes a commencé très récemment -et très timidement il est vrai- à reconnaître aux Kurdes vivant dans ses frontières une certaine autonomie culturelle.

En réalité la Turquie, qui mène donc la guerre depuis le début des années '80 contre le Parti Travailleuse Kurde (PKK), dans le sud-est du pays, craint que tout changement dans le statut des Kurdes de l'Irak n'ait de graves répercussions sur elle, conduisant à l'autonomie les Kurdes de l'Anatolie<sup>40</sup>. Une telle évolution serait catastrophique pour la Turquie car cet Etat se priverait ainsi d'un territoire stratégiquement important, lui procurant d'une part de la profondeur stratégique et d'autre part lui permettant un accès immédiat au nord occupé de l'île de Chypre. Qui plus est, une telle perte territoriale signifierait pour Ankara la perte d'une région qui représente le plus grand atout de sa politique moyen-orientale, vu que c'est là qu'ont leurs sources le Tigre et l'Euphrate, sur lesquels la Turquie base son développement économique, à savoir sur le complexe hydroélectrique «Attaturk», ainsi que sa «diplomatie des eaux»<sup>41</sup>.

En même temps, la reconnaissance des Turcomans, vivant au nord de l'Irak, région frontalière et très riche en pétrole, en tant que composante nationale de la fédération irakienne, offre à la Turquie la possibilité de s'imposer en tant que leur protectrice, ambition qu'Ankara n'a cachée ni pendant la «Tempête du Désert» ni avant le déclenchement de l'opération «Liberté pour l'Irak»<sup>42</sup>. Pour toutes ces raisons, Ankara reste toujours hostile à tout changement politique, et à plus forte raison territoriale, lié à la question kurde, que se soit en Irak ou en Iran, préférant le maintien de la situation actuelle qui lui offre un «droit de regard» au nord de l'Irak.

Cependant, ces ambitions turques vont à l'encontre des intérêts israéliens, qui consistent plutôt à l'affaiblissement des pays arabo-musulmans voisins éliminant de la sorte les risques potentiels pour la sécurité d'Israël. Aussi, les relations turco-israéliennes en amélioration constante depuis les années 90

—en 1996 la Turquie et Israël ont même signé un accord stratégique<sup>43</sup> profitable tant à Ankara et à Tel-Aviv qu'à Washington—viennent de se détériorer car des enjeux vitaux pour les Etats-Unis et l'Israël, tel le déclenchement même de la guerre contre l'Irak ou bien le sort du Kurdistan irakien<sup>44</sup>, se trouvaient en contradiction directe avec les intérêts turcs<sup>45</sup>. En effet, le gouvernement islamique modéré de Redjep Tayip Erdogan, au pouvoir à Ankara, aurait du mal à expliquer son soutien à la guerre américano - britannique contre un autre pays musulman, tel l'Irak, tandis que la question kurde a également pesé sur la décision du gouvernement turc de ne pas permettre aux forces américaines d'utiliser son sol pour déclencher une attaque simultanée contre l'Irak, cette fois-ci par le nord. Une telle décision, impensable, jusqu'alors pour un allié traditionnel des Etats-Unis comme est la Turquie, a fait vaciller les relations américano-turques et a également montré les difficultés et les problèmes interalliés posés par cette guerre, comme ce fut par ailleurs le cas de l'Arabie Saoudite, jusqu'alors pilier de la politique américaine dans la région du Golfe<sup>46</sup>. Enfin, en ce qui concerne l'Israël et les retombées de la guerre contre l'Irak, on peut dire que Tel-Aviv en a tiré profit, une fois que «l'opération Liberté pour l'Irak» a certes diminué les menaces d'une guerre conventionnelle contre lui, tandis qu'au contraire ont augmenté les menaces asymétriques<sup>47</sup>.

### 3.2. *«L'axe du mal» au Moyen-Orient*

Les Etats-Unis depuis le déclenchement de l'opération «Liberté pour toujours» sont persuadés qu'il est possible de garantir la paix et la sécurité régionales à condition que le Moyen-Orient soit transformé par la promotion de la démocratie, par la libération de la région des armes de destruction massive, par l'accomplissement de la paix entre Israéliens et Palestiniens, à savoir par l'utilisation des moyens politico-diplomatiques, en combinaison d'une guerre totale contre le terrorisme islamique<sup>48</sup>. Dans ce contexte, l'idée des «Etats - voyous» (rogue states) mettant en cause la sécurité globale continue d'être une des bases de la nouvelle doctrine sécuritaire des Etats-Unis ainsi que l'idée que la lutte contre ces pays doit continuer jusqu'à leur défaite<sup>49</sup>. Ceux-ci se caractérisent, selon Washington, par leur soutien au terrorisme et aussi par leurs efforts d'acquiescer des armes de destruction massive, surtout, des armes nucléaires.

### 3.2.1. *L'Iran*

L'Iran théocratique, ennemi désigné des Etats-Unis depuis 1979, figure, depuis le 11 septembre 2001, dans la liste américaine des Etats-voyous qui forment «l'axe du Mal». Aussi, les Etats-Unis dénoncent-t-ils l'Iran en l'accusant de financer le terrorisme islamique et de chercher à utiliser son programme nucléaire non pas pour produire de l'énergie à des fins civiles mais à des fins militaires, pour obtenir donc des armes nucléaires, et c'est, selon Washington, pour cette raison que l'Iran ne se montre pas vraiment disposé à coopérer avec les inspecteurs de l'ONU en ce domaine. Par ailleurs, le fait que Téhéran ne semble pas prête à accepter la proposition de Moscou en la matière, c'est-à-dire que l'enrichissement de l'uranium iranien se fasse en territoire russe, faisant remarquer que ce processus est un droit national des Iraniens auquel ils ne renonceront jamais<sup>50</sup>, complique davantage les choses, ce qui fait de l'Iran l'ennemi numéro un pour les Etats-Unis au Moyen-Orient<sup>51</sup>.

Le fait que le nouveau président iranien, Mahmoud Ahmadinejad, élu en juin 2005, contrairement à son prédécesseur<sup>52</sup>, semble avoir choisi la voie de la confrontation avec les Etats-Unis, comme une sorte de fuite en avant, face aux problèmes accumulés de son pays<sup>53</sup>, ne facilite guère les choses. En raison de cette attitude iranienne, le soutien russe et européen accordé jusqu'ici à Téhéran semble sensiblement diminué, malgré le fait que tant la Russie que l'Union Européenne ont des intérêts diversifiés, mais forts, en Iran. En effet, l'Iran est un grand producteur pétrolier, et les Européens désiraient éviter qu'un nouveau conflit n'éclate au Moyen-Orient, et qui, en plus, perturberait le flux pétrolier iranien. De son côté, Moscou cherche à consolider sa coopération avec Téhéran tant dans le domaine nucléaire que dans le domaine pétrolier, une coopération avantageuse pour tous les deux. Face à l'attitude ambivalente iranienne et au risque d'une nouvelle crise interalliée<sup>54</sup>, le programme nucléaire de l'Iran est renvoyé, à mi-mars 2006, au Conseil de sécurité de l'ONU et il paraît fort probable que des sanctions seront imposées à Téhéran.

Cette évolution semble d'autant plus difficile à éviter que la secrétaire d'Etat américaine, Condoleezza Rice, a déclaré le 9 mars 2006 que l'Iran représentait une provocation majeure pour les Etats-Unis, étant la banque centrale du terrorisme au Moyen-Orient, cherchant à acquérir des armes nucléaires et constituant une entrave majeure à l'émergence de la démocratie que les Etats-

Unis désirent voir se développer au Moyen-Orient<sup>55</sup>, Les Etats-Unis ont plutôt choisi la voie dure à l'égard de l'Iran malgré le fait que Washington, vu l'influence iranienne sur les chiites irakiens, a publiquement invité Téhéran, le 16 mars 2006, au dialogue pour trouver une solution à la situation explosive en Irak. Dans ce contexte, le voyage du président iranien, le 18 janvier 2006, à Damas et la déclaration commune des présidents syrien et iranien qu'ils entendent «résister ensemble»<sup>56</sup> aux Etats-Unis ne semble pas suffisante pour mettre l'Iran ou la Syrie à l'abri des lourdes menaces qui pèsent sur eux.

### 3.2.2. *La Syrie*

Dans ces conditions la position de la Syrie semble être encore plus difficile que celle de l'Iran, vu que Damas est le «maillon faible dans l'axe du mal» dans la région: un petit pays, sans poids géostratégique majeur, sous un régime autoritaire et anachronique, toujours en conflit avec l'Israël, déjà accusé par les Etats-Unis de soutenir le terrorisme et de disposer d'armes de destruction massive, chimiques et biologiques<sup>57</sup> dont le seul allié, l'Iran, représente l'ennemi désigné des Etats-Unis depuis près de trois décennies. Mais la dégradation réelle de la situation pour Damas est marquée par le revirement de la position française à son égard. C'est à l'initiative de la France –ancienne puissance mandatrice au Liban et en Syrie-, en collaboration avec les Etats-Unis, qu'a été votée par le Conseil de Sécurité de l'ONU la résolution 1559, le 2 septembre 2004, prévoyant d'une part le retrait immédiat et total des forces militaires et du personnel civil du Liban et d'autre part le désarmement des milices dans les camps palestiniens au pays des Cèdres et surtout du Hezbollah<sup>58</sup>, la puissante organisation chiite libanaise, influencée par Téhéran.

Sur ce point, il faut souligner l'importance du désengagement syrien du Liban compte tenu qu'un des enjeux principaux et déclarés de la politique régionale de Washington est la promotion de la démocratie. Sous cette optique, l'omniprésence du régime syrien au Liban allait à l'encontre du modèle idéologico-politique et économique de type occidental, promu dans la région par les Etats Unis et considéré par eux comme le plus adéquat pour accomplir la démocratisation de ce sous-système. Or l'emprise du Liban par la Syrie signifiait non seulement qu'un îlot de violence et de terrorisme continuait d'y exister mais aussi que Damas disposait, via Beyrouth, de

moyens de résister ainsi que de menacer le nord d'Israël ou du moins de faire pression sur lui. Par ailleurs, grâce à son alliance avec Damas, Téhéran pourrait également compromettre la sécurité israélienne, puisqu'il y dispose d'une forte présence par le biais du Hezbollah.

Depuis le 11 septembre, l'idée sur laquelle se base la politique américaine c'est de «libérer le Liban des étrangers», et de le transformer en un pays de type occidental, ce qui aurait un double mérite : d'une part cet Etat servirait de modèle pour les autres pays de la région, dès lors les intérêts libanais coïncideraient avec les intérêts américains<sup>59</sup>. D'autre part un tel changement porterait un coup très dur aux intégristes de tout genre, comme ceux de l'Iran ou les organisations islamiques palestiniennes, tandis que la Syrie, démunie de son poumon libanais, serait beaucoup mieux disposée qu'au paravent à collaborer avec l'Occident et aussi à signer la paix avec Israël. Qui plus est, par l'effacement de l'influence des organisations islamiques ou des Etats terroristes, l'aide accordée aux milices irakiennes serait sinon terminée au moins considérablement diminuée, ce qui porterait un coup mortel à l'insurrection irakienne.

C'est dans ce contexte que le 3 mai 2003, juste après la chute de Saddam Hussein, le secrétaire d'Etat américain, Colin Powell, s'est rendu à Damas où il a eu des discussions avec le président Bashar al Assad. Collin Powell demanda au président syrien d'une part son soutien dans les négociations israélo - palestiniennes sur la base de Road Map, et d'autre part le départ total des forces syriennes, militaires ou civiles, du Liban, tandis qu'il exprima des menaces à peine voilées au cas où Damas continuerait à accorder son soutien aux terroristes palestiniens. En même temps, le gouvernement Bush a ignoré les ouvertures du régime syrien, telle l'invitation adressée, en février 2004, à Israël de reprendre les négociations, en craignant probablement que tout changement d'attitude à l'égard de la Syrie, ne soit considéré par Damas comme le fruit de sa politique dure, menée jusqu'ici<sup>60</sup>. Par ailleurs, «Colin Powell, au retour de sa visite à Damas expliquait que le régime syrien avait trois doigts: un au Liban, un en Irak et un en Palestine, et que les Etats-Unis allaient les couper»<sup>61</sup>. Par la suite, Washington a imposé des sanctions économiques à Damas, en mai 2004.

Dès lors, l'évolution de la situation était rapide. Dans un premier temps, Damas a cherché à défendre sa position au Liban, en arguant que sa présence au pays des Cèdres était parfaitement légale, vu qu'elle était le fruit d'un accord entre les gouvernements libanais et syrien. Depuis, aux pressions



internationales montantes pour obliger Damas à se conformer à la résolution 1559, s'est ajoutée l'accusation très lourde que c'était la Syrie qui avait organisé, ou encore commis, l'assassinat de l'ancien premier ministre libanais, Rafik Hariri, à Beyrouth, le 14 février 2005. Sous le poids des pressions internationales et des massives manifestations antisyriennes au Liban, Damas a achevé le retrait de ses forces au début du mois de mai 2005, avant les élections anticipées libanaises qui ont eu lieu en juin.

Mais le cours des choses s'est encore accéléré, puisque le vice-président syrien Abdel Halim Khaddam, un des plus proches collaborateurs du président défunt Hafez al Assad, a remis sa démission, le 30 décembre 2005, puis a quitté le pays et a gagné Paris, d'où il a directement accusé le président syrien actuel, Bachar al Assad, de l'assassinat de l'ex-premier ministre Libanais, Rafik Hariri<sup>62</sup>. La Syrie dément ces accusations avec indignation<sup>63</sup> mais elle se trouve d'ores et déjà dans une situation critique, puisque cette fois-ci elle est également accusée de ne pas vouloir coopérer avec la Commission spéciale de l'ONU pour l'assassinat de Rafik Hariri, créée par la résolution 1636, du 31 octobre 2005<sup>64</sup>. Qui plus est, le 18 janvier 2006, l'administration Bush a directement mis en cause le chef des services secrets syriens, et beau-frère du président syrien, de soutenir l'insurrection armée en Irak<sup>65</sup>. Pour compléter le tableau, le 6 janvier 2006, Abdel Halim Khaddam déclare vouloir œuvrer à la chute du régime syrien, tandis que le 8 février il a été annoncé qu'il avait des contacts avec le guide suprême de l'organisation des Frères Musulmans de la Syrie, en exil à Bruxelles, dans le but de faire promouvoir le changement du régime syrien et en choisir un autre démocratique, sans intervention étrangère. Il a été également annoncé que l'ancien vice-président syrien continuerait ses contacts avec le reste de l'opposition syrienne<sup>66</sup>. Entre temps, les pressions américaines sur la Syrie augmentent, la secrétaire d'Etat américaine, Condoleeza Rice, ayant menacé le 11 janvier 2006 de saisir de nouveau le Conseil de sécurité de l'ONU, si la Syrie «continue de faire obstruction» à l'enquête internationale sur l'assassinat de Rafic Hariri.

La Syrie se trouve donc dans l'œil du cyclone et le régime en place ne paraît pas capable d'y résister. Mais une déstabilisation du pouvoir du président Assad pourrait étendre le chaos régional, notamment au Liban, où pendant les élections de juin 2005, le Hezbollah a consolidé au niveau électoral son audience politique croissante<sup>67</sup>.

La situation critique prédominante en Irak pèse donc lourdement sur

l'ensemble du Moyen-Orient parce qu'elle a attisé tous les différends et les conflits régionaux en devenant la pierre d'achoppement des rivalités de toute sorte. A cette règle n'échappe, encore moins, la question palestinienne<sup>68</sup> qui reste toujours un problème épineux, loin d'une solution mutuellement acceptée, qui aurait une influence bénéfique et apaisante sur ce labyrinthe conflictuel qu'est à l'heure actuelle le Moyen-Orient. Or, l'évolution sur terrain depuis le 11 septembre, ne laissent pas beaucoup d'espoirs que la question palestinienne cesserait enfin de nourrir et d'être nourrie par la violence locale et régionale, une fois que Israël a persuadé Les Etats-Unis que la question palestinienne n'était qu'une question de terrorisme islamique et que par conséquent, la lutte israélienne et américaine avaient la même cible, le terrorisme, et les mêmes buts, c'est-à-dire amener la sécurité et la paix au Moyen-Orient. Aussi, la politique de force face aux Palestiniens décidée par le premier ministre israélien, Ariel Sharon, et son unilatéralisme<sup>69</sup>, suivi également par son successeur, ont-ils largement contribué à la victoire écrasante du Hamas en Palestine au cours des élections de janvier 2006. Ces développements ne feront que contribuer à la reproduction du cercle vicieux des conflits, d'insécurité et de déstabilisation.

#### 4. Conclusion

La guerre contre l'Irak dépassait largement ses objectifs déclarés, la politique américaine y cherchant l'accomplissement des enjeux vitaux pour son hégémonie régionale, étape importante pour sa consolidation au niveau mondial. Ainsi, pour maintenir le contrôle du pétrole du Golfe –qui restera pour les Etats-Unis et l'Union européenne la source la plus importante d'approvisionnement en pétrole<sup>70</sup>- Washington devait-il y établir un nouvel ordre qui lui serait favorable et qui en même temps lui servirait de base pour remodeler le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord<sup>71</sup>. Il s'agit d'un plan basé sur l'effet du domino démocratique, déjà expérimenté avec succès en Europe de l'Est post-soviétique. Washington prévoyait donc pour l'Irak une guerre éclair, une normalisation rapide et une démocratisation facile qui serait «contagieuse» pour le reste du monde arabo-musulman. Or les moyens utilisés et la situation au Moyen-Orient étant complètement différents de ceux en Europe de l'Est, la politique américaine a conduit à une situation quasi sans issue, qui est alimentée, et alimente à son tour, les crises régionales en cours<sup>72</sup>.

A l'heure actuelle le Moyen-Orient, se trouve plus proche que jamais d'une situation critique. Aux conflits ouverts ou latents chroniques de cet espace, comme la guerre en Irak, les pressions suffocantes américano-européennes sur la Syrie, la situation dangereuse au Liban, la crise iranienne à l'occasion de son programme nucléaire, la question palestinienne, plus éloignée que jamais d'une solution mutuellement acceptée, s'ajoutent d'autres éléments, comme l'exaspération du monde arabe et musulman de voir les Etats-Unis pratiquer une politique de deux poids et deux mesures, de voir l'occupation, pour une période indéterminée, d'un pays arabe, à savoir de l'Irak, de sentir toujours l'épée de Damoclès, d'être le sujet d'une «expérimentation démocratique» de provenance outre atlantique. Tous ces facteurs, sont à l'origine d'un fort sentiment anti-américain, terreau fertile de fanatisme et d'intransigeance, et donc du terrorisme islamique<sup>73</sup>.

Entre temps il semble qu'on assiste à une répétition de l'Histoire : début mars 2006, le magazine américain *Time* écrivait que les Etats-Unis présenteront au Conseil de sécurité des Nations Unies des preuves témoignant que l'Iran dispose de plans lui permettant de procéder à la construction d'une bombe atomique<sup>74</sup>. Le 29 mars, les ministres des affaires étrangères des pays membres permanents du Conseil de Sécurité et leur homologue allemand, ont adressé à Téhéran un ultimatum de trente jours pour interrompre son programme nucléaire et revenir à la table des négociations sinon l'Iran subira l'isolement international. Le lendemain Téhéran a testé avec succès un nouveau missile aux têtes multiples.

Jusqu'ici, cet énorme effort militaire et policier pour faire face à la menace islamique, ne semble pas donner de résultats analogues, comme le montrent la crise quasi généralisée au Moyen-Orient ainsi que les attentats sanglants à Madrid, à Londres, à Istanbul et à Amman. Aussi, bien que la stratégie américaine semble vouée à l'échec<sup>75</sup>, Washington paraît décidé à continuer sa politique régionale indépendamment du risque d'une crise générale.

## NOTES

1. Il y a une abondante bibliographie au sujet de la guerre Iran-Irak. Ici nous n'en citons que quelques titres indicatifs : «Le conflit irako-iranien», Institut d'études et des recherches des éditions du monde arabe, Paris, 1981. Farouhy A. «La guerre entre l'Iran et l'Irak». *Le Monde diplomatique*, novembre 1982. «The Strange War in

the Gulf», Merip Reports, No 125-126, July-September 1984. Balta P., *Iran-Irak, histoire d'une guerre*, Anthropos, Paris, 1986. Ribau P., «Le conflit Irak-Iran», Recherches internationales, No 19, 1er trimestre 1986. Longuenesse E. «Le Golfe au sortir de la guerre», *Problèmes politiques et sociaux*, No 594, La Documentation française, Paris, octobre 1988.

2. Sur cette nouvelle guerre du Golfe, voir : le dossier publié par *le Monde diplomatique*, février 1991. *Manière de voir*, No 11, mars 1991. «Proche-Orient : de la guerre à la paix?» Numéro spécial de dossiers et documents du *Monde*, novembre 1991. Freedman L. - Karsh E., *The Gulf Conflict, 1990-1991: Diplomacy and the War in the New World Order*. Princeton University Press, 1995. Ismael T. – Ismael J., *The Gulf War and the New World Order: International Relations of the Middle East*. University Press of Florida, 1994. Khadduri M. – Ghareeb E., *War in the Gulf, 1990-1991: The Iraq-Koweit Conflict and its Implications*. Oxford University Press, 2001.

3. Despratx M.-Lando B. «Notre ami Saddam». *Le Monde Diplomatique*, novembre 2004.

4. Arnove A. (sous la dir. de) L'Irak assiégé: *Les conséquences mortelles de la guerre et des sanctions*. Parangon, Paris, 2003. Bséréni A. *Irak, le complot du silence*. L'Harmattan, Paris, 2000. Naylor R. T. *Economic Warfare: Sanctions, Embargo Busting, and Their Human Cost*, University Press of New England, 2001.

5. Laurent E. *La guerre des Bush*, Plon, Paris, 2003. Woodward B. *Bush at War*, Simon and Schuster, New York, 2002.

6. Voir par exemple l'opération «renard du désert» (16-19 /12/1998), qui a provoqué la mort d'au moins six cent civils Irakiens. *L'état du monde 2000*, La Découverte, Paris, 1999, p. 227.

7. «Nous devons adapter le concept de menace imminente aux capacités et aux objectifs de nos adversaires d'aujourd'hui. Les Etats voyous et les terroristes n'ont pas l'intention de se conformer, pour nous attaquer, aux méthodes classiques. (...) Les Etats-Unis sont depuis longtemps favorables à une réaction anticipée lorsqu'il s'agit de répondre à une menace caractérisée visant la sécurité nationale. Plus grave est la menace, plus le risque de l'inaction est grand –et plus il est important de prendre des mesures préventives pour assurer notre défense, même si des doutes subsistent sur le moment ou l'endroit de l'attaque ennemie. Pour empêcher ou prévenir que de tels actes ne soient perpétrés, les Etats-Unis se réservent la possibilité, le cas échéant, d'agir par anticipation.» *The National Security Strategy of the United States of America*. Presidency, White House, Washington, September 2002.

8. Kefala V. «La politique extérieure grecque au Moyen-Orient: 1990-2002». dans

Tsakonas P. (ed.) *La politique extérieure contemporaine grecque. Une approche globale*. Sideris, Athènes, 2003, tome 2, (en grec).

9. Laurens H. *L'Orient arabe à l'heure américaine : De la guerre du Golfe à la guerre d'Irak*; Armand Colin, Paris, 2005. Ramonet I. «De la guerre perpétuelle», *Le Monde Diplomatique*, mars 2003. Voir également les déclarations du président Georges Bush junior du 6 mars 2003.

10. Lennon A. – Eiss C. *Reshaping Rogue States. Preemption, Regime Change, and US Policy toward Iran, Irak and North Corea*, The MIT Press, 2004.

11. Cushman T. (editor) *A Matter of Principle. Humanitarian Arguments for War in Iraq*, The University of California Press, 2005. Pour l'avis contraire voir: Hartnett S. – Stengrim L. *Globalization and Empire. The U.S. Invasion of Iraq, Free Markets, and the Twilight of Democracy*. The University of Alabama Press, 2006.

12. *America's Role in Nation Building. From Germany to Iraq*. Santa Monika, Rand Corporation, 2003.

13. Blix H. *Disarming Irak*. Livanis, Athens, 2004 (traduit en grec).

14. Voir le dossier «Crise mondiale autour de l'Irak» *Le Monde Diplomatique*, mars 2003. Montbrial T., *Perspectives, Les grandes tendances du monde 2004*, RAMSES, Dunod, Paris, 2003, pp. 13-15.

15. *Le Monde 2: Bagdad: le journal d'une guerre*. avril 2003.

16. Dodge T., *Inventing Iraq: The Failure of Nation-Building and a History Denied*, Columbia University Press, New York, 2003. Yaphe J. «War and Occupation in Iraq: What Went Right? What Could Go Wrong?» *Middle East Journal*, Vol. 57, No 3, Summer 2003.

17. Hashim A. «Saddam Husayn and Civil-Military Relations in Iraq: The Quest for Legitimacy and Power». *Middle East Journal*, Vol. 57, No 1, Winter 2003.

18. *L'état du monde 2005*, Ed. La Découverte, Paris, pp. 214-215.

19. Jabar F.-A. *The Shiite Mouvement in Iraq*, Al Saqi, London, 2004.

20. *L'état du monde 2004*, La Découverte, Paris, 2003, p. 215.

21. McGarry J.- Salih K. (editors) *The Future of Kurdistan in Iraq*, Penn Press, University of Pennsylvania, 2005.

22. *L'état du monde 2006*. Ed. La Découverte, Paris, 2005, p. 209.

23. Baran D. «Les Etats-Unis face aux résistances irakiennes». *Le Monde Diplomatique*, décembre 2003. Cole J. «The United States and Shiite Religious Factions in Post-Ba'athist Iraq». *Middle East Journal*, Vol. 57, No 4, Autumn 2003.
24. Dawod H.– Bozarslan H. (sous la dir. de) *La société irakienne : communautés, pouvoirs et violences*, Karthala, Paris, 2003.
25. *L'état du monde 2006*, op. cit.
26. Voir les dossiers «Les ravages d'une guerre arbitraire», *Le Monde Diplomatique*, avril 2003. et «Dans le chaos de l'après-guerre», *Le Monde Diplomatique*, mai 2003. Voir également Gresh A. «L'onde du chaos», *Le Monde Diplomatique*, septembre 2003. Warde I. «Irak, l'eldorado perdu». *Le Monde Diplomatique*, mai 2004.
27. Le 8 juin 2004, le Conseil de sécurité approuve par la résolution 1546, le transfert de souveraineté au gouvernement intérimaire irakien le 30 juin. Le 28 juin, l'administrateur américain, Paul Bremer, quitte l'Irak, deux jours plutôt que prévu.
28. *L'état du monde 2005*. La Découverte, Paris, 2004, p. 34.
29. A la fin du mois de juin les forces américaines et irakiennes ont déclenché des opérations sanglantes contre des poches de résistance aux villes Baakouba, Ramadi, Faloudja, Mossoule et aux alentours de la capitale. Kefala V. *journal Epohi*, 4 juillet 2004 (en grec).
30. Le 30 janvier 2005 des élections parlementaires ont eu lieu, lesquelles ont donné la victoire au parti chiite «Alliance unifiée irakienne». La tâche de ce nouveau gouvernement, également provisoire, sous Ibrahim Al-Jaafari, était de préparer la Constitution irakienne et d'organiser les élections du 15 décembre 2005 d'où s'émergerait le gouvernement irakien. Ainsi, le gouvernement provisoire d'Iyad Allaoui est-il resté en fonction depuis le 28 juin 2004 jusqu'à la fin février 2005 et début avril 2005, c'est le gouvernement sous Ibrahim Al-Jaafari qui prend le relais, tandis que président du pays est désigné le Kurde Jalal Talabani. Cf. *Le Monde* 7/4/2005.
31. La Commission Electorale Indépendante de l'Irak proclame officiellement le 19 janvier 2006 la victoire de la coalition des formations religieuses chiites ; elle occupe 128 sièges au nouveau parlement sur une totalité de 275. Pourtant elle ne dispose pas de la majorité absolue nécessaire et elle est donc obligée de former un gouvernement de coalition. Pour la répartition des sièges parmi les partis irakiens voir:[http://politique-etrangere-usa.typepad.com/nmartinalalande/operation\\_iraqi\\_freedom\\_oif/](http://politique-etrangere-usa.typepad.com/nmartinalalande/operation_iraqi_freedom_oif/)
32. <http://michellemalkin.com/archives/004621.html>

33. Le 12 décembre 2005, le président Georges Bush a reconnu lors de son troisième discours sur la stratégie américaine en Irak, que trente mille Irakiens ont été tués depuis le début de la guerre. Or, ce bilan est fort contesté par la revue scientifique britannique «Lancet» d'octobre 2004, qui avait chiffré à cent mille le nombre des civils irakiens tués depuis le 21 mars 2003. *Le Monde*, 12/12/2005.

34. Dodge T. *Iraq Transformed*, Blackwell, New York, 2004., Dodge T.- Simon S. *Iraq at the crossroads: State and Society in the Shadow of Regime Change*. International Institute for Strategic Studies, Cambridge, 2003.

35. Cf. *The National Security Strategy of USA*, September 2002, op. cit.

36. Le peuple kurde est estimé, selon les calculs les plus modestes, à 22 millions et il est reparti entre: la Turquie (12 millions), l'Iran (5,5 millions), l'Irak (4 millions), la Syrie (un million) tandis que cinq cent milles vivent en Azerbaïdjan et le territoire autonome de Nakhitchevan. Lacoste Y. (sous la dir. de) *Dictionnaire de géopolitique*, Flammarion, Paris, 1995, p. 887.

37. Lacoste Y. (sous la direction de), *Dictionnaire de géopolitique*, op. cit. p.796.

38. Gunter M. «The Kurdish Question in Perspective», *World Affairs*, Spring 2004.

39. Djalili M.-R. *Géopolitique de l'Iran*. Complexe, Bruxelles, 2005.

40. Somer M. «Turkey's Kurdish Conflict: Changing Context, and Domestic and Regional Implications». *The Middle East Journal*, Vol. 58, No 2, Spring 2004.

41. Daoudy M. *Le partage des eaux entre la Syrie, l'Irak et la Turquie. Négociations, sécurité et asymétrie des pouvoirs*. Editions CNRS, Paris, 2005.

42. Cf. les déclarations du vice-ministre turc de l'extérieur, Yassar Yakis, le 3 janvier 2003

43. Kefala V. «La politique moyen-orientale turque dans l'après guerre froide». In Giallouridis C. – Tsakonas P. (ed.) *La Grèce et la Turquie après la guerre froide*, Sideris, Athènes, 1999, (en grec).

44. Olson R. *The Goat and the Butcher. Nationalisme and State Formation in Kurdistan-Iraq since the Iraqi War*. Mazda Publishers, Costa Mesa, California, 2005.

45. Kibaroglou M. «Clash of Interests Over Northern Iraq Drives Turkish-Israeli Alliance to a Crossroads». *The Middle East Journal*, Vol. 59, No 2, Spring 2005.

46. Murawiec L. «Arabie Saoudite: l'ennemi public No 1», *Politique Internationale*, No 98, hiver 2002-2003. Gresh A. «Les grands écarts de l'Arabie saoudite»,

*Le Monde Diplomatique*, juin 2003.

47. Spyer J., *The Impact of the Iraq War on Israel's National Security Conception*, *MERIA*, Vol. 9, No 4, December 2005.

48. Leverett F. (editor), *The Road Ahead. Middle East Policy in the Bush Administration's Second Term*. Brookings Institution Press, 2005.

49. *The National Security Strategy of the United States of America*. Presidency, White House, Washington, March 2006. <http://www.whitehouse.gov>

50. Safdadi C., «Téhéran revendique le droit à l'énergie nucléaire civile». *Le Monde Diplomatique*, novembre 2005.

51. *The National Security Strategy of the United States*, March 2006, *op. cit.*

52. Ehteshami A., *Iran's International Posture After the Fall of Baghdad*, *Middle East Journal*, Vol. 58, No 2, Spring 2004.

53. Gorce P. M. (de la) «La République islamique d'Iran sous pression», *Le Monde Diplomatique*, juillet 2003.

54. Daalder I. – Gnesotto N. (editors) *Crescent of Crisis: U.S.-European Strategy for the Greater Middle East*. Brookings Institution Press, 2006.

55. *Le Monde* 10 /3/2006.

56. *Le Monde* 21/1/2006.

57. Jouejati M., «Syrian Motives for its WMD Programs and What to Do About Them». *The Middle East Journal*, Vol.59, No 1, Winter 2005.

58. Gresh A., «Improbable alliance entre Paris et Washington». *Le Monde Diplomatique*, juin 2005.

59. Sur cette idée voir Sakr E; «The Politics and Liberation of Lebanon». *The Middle East Review of International Affairs*. Vol. 9, No 4, December 2005.

60. Simon S.-Stevenson J., «The Road to Damascus». *Foreign Affairs*, May-June 2004.

61. Aita S., «Aux origines de la crise du régime baasiste de Damas». *Le Monde Diplomatique*, juillet 2005.

62. *Le Monde*, 31/12/2005.

63. *Le Monde*, 3/1/2006.



64. Gresh A. Offensive concertée contre le régime syrien. *Le Monde Diplomatique*, décembre 2005.
65. *Le Monde*, 19/1/2006.
66. *Agence Presse d'Athènes*, dépêche du 8/2/2006.
67. *L'état du monde 2006*, La Découverte, Paris 2005, p.223.
68. Doran M.S., Palestine, Iraq, and American Strategy. *Foreign Affairs*, January-February 2003.
69. Kimmerling B., *Politicide: Ariel Sharon's War Against the Palestinians*. New York, Verso, 2003. Vidal D. Saint Sharon. *Le Monde Diplomatique*, février 2006.
70. Gawdat B., *American Oil Diplomacy in the Persian Gulf and the Caspian Sea*; Univeristy Press of Florida, 2003.
71. «Au Proche-Orient, cette stratégie implique de changer radicalement le cours de l'histoire en favorisant l'adoption des valeurs politiques et économiques américaines, dans l'espoir que des valeurs complémentaires –morales, culturelles et même religieuses- suivent. Selon ce scénario, la conquête de l'Irak est censée arrêter la propagation de l'intégrisme islamique, affaiblir le soutien à la résistance palestinienne et amener Palestiniens et Arabes à accepter un plan de «paix». El Alaoui H. b. A, Le monde arabe au pied du mur. *Le Monde Diplomatique*, octobre 2003.
72. Looney R., «The Broader Middle East Initiative: Requirements for Success in the Gulf». Center for Contemporary Conflict, *Strategic Insights*, Vol. 3, No 8, August 2004.
73. Hegghammer T, «Global Jihadism After the Iraq War». *The Middle East Journal*, Vol. 60, No 1, Winter 2006. Cf par ailleurs, Randal J. Oussama. *La fabrication d'un terroriste*, Albin Michel, Paris, 2004.
74. *Agence Presse d'Athènes*, depêche du 6/3/2006.
75. Record J, *Dark Victory. Americas Second War Against Iraq*, U.S. Naval Institute, Naval Institute Press, 2004.

## The Origins of Greece's 'Socialization Strategy' vis-à-vis Turkey

Panayotis Tsakonas\*

### RÉSUMÉ

Cet article fait état des diverses raisons d'ordre domestique, systémique et régional qui ont mené à une reformulation de la politique grecque envers la Turquie depuis les années 1995—2000 et jusqu'à l'adoption d'une stratégie dite de socialisation. Les facteurs qui conditionnent cette nouvelle stratégie, qu'on pourrait qualifier d'eupéanisation de la politique étrangère grecque 'd'en-haut' et 'd'en-bas', sont passés en revue. L'auteur offre des explications réalistes ou neo-réalistes de cette socialisation, présente des aspects de la théorie de la formation d'alliances (concepts tels le *balancing-bandwagoning* et le débat afférent) et s'en sert comme outils méthodologiques pour l'évaluation des données empiriques et historiques disponibles.

### ABSTRACT

The article provides an account of the various domestic, regional and systemic reasons that have led to a reformulation of Greece's foreign policy towards Turkey since the mid-1990's and to the adoption of a 'socialization strategy' towards Turkey. The conditioning factors for the adopted new strategy, namely a 'top-down' and a 'bottom-up' Europeanization of Greece's foreign policy are also discussed. Realist/neo-realist explanations of socialization and certain aspects of the theory of alliance formation (*balancing-bandwagoning* debate) are used as methodological tools for assessing the empirical and historical data available.

Since the mid-1990s Greece has adopted a new strategy with the aim of transforming the three-decade dispute with Turkey (Greece's NATO-ally and 'arch-enemy') into a less confrontational and more stable relationship. At the EU Summit in Helsinki in December 1999, Greece's decision to lift its veto and grant candidate status to Turkey was the result of a paramount shift in Greece's foreign policy regarding its neighbour; a shift that most analysts consider as important as Greece's decision to join the European Union twenty years ago.

\* University of the Aegean

This article explores how certain domestic, regional and systemic reasons led Greece to introduce a 'strategy of socialization' *vis-à-vis* Turkey. The central argument herein is that Greece's new strategic priorities, which focused mainly on its ability to integrate fully into the European Union, resulted in a realization of the limits of Greece's 'internal balancing' efforts *vis-à-vis* Turkey and a quest for the adoption of sophisticated 'external balancing' policies. Apart from providing a thorough account of the various reasons leading to a reformulation of Greece's foreign policy towards Turkey since the mid-1990's, the article discusses in detail the conditioning factors for Greece's 'socialization strategy' (i.e., 'top-down', and 'bottom-up', Europeanization of Greece's foreign policy). Realist/neo-realist explanations of socialization and certain aspects of the theory of alliance formation (balancing-bandwagoning debate) are used as methodological tools for assessing the empirical and historical data available.

### **Balancing the 'Threat from the East'**

Analysts and policymakers in small countries are attempting to identify and predict trends as well as recommend policies of adjustment to emerging global patterns, which especially in the post-Cold War era are in a state of flux. The challenge for Greece, a small, strategically located, and *status quo* country, is to safeguard its territorial integrity and to protect its democratic system and values. Indeed, Greece can be described as democratic, Western, *status quo*, free-enterprise-oriented, and a sensitive strategic outpost of the European Union and NATO in the troubled regions of the Balkans and the Eastern Mediterranean<sup>1</sup>.

The dominant theory in the security studies literature that deals with the alignment policies of states - the 'balance of threat theory' - suggests that states, especially small and weak ones, have two ideal choices when confronted with an external threat: either to *balance against* the threat (in order to deter it from attacking or to defeat it if it does) or to *bandwagon with* the threat (in order either to appease it or to profit from it by sharing in the spoils of its victory)<sup>2</sup>.

A number of scholars have also attempted to explain the alignment decisions of small and weak states by analyzing issues from a domestic

vantage point<sup>3</sup>. This domestic school of alliances highlights the notion that a small states' alignment decisions are but the product of the trade-off between internal mobilization of the state's resources and the formation of alliances, or to put it simply between *internal* and *external* balancing (or bandwagoning), as the classic 'balance of power' theory has, much earlier, suggested<sup>4</sup>. Thus, when confronted with serious external threats, a state may also decide to rely on a *combination* of internal and external balancing.

Traditionally, to balance threats to its security, Greece has relied on a combination of 'internal' (strong armed forces) and 'external balancing' (participation in all West European security and political organizations: NATO, WEU, EU) and signing and adherence to practically all multilateral arms control agreements and international export control regimes<sup>5</sup>. Indeed, since small states have fewer options and less room to manoeuvre than great powers, Greece has sought to promote its security interests more effectively by and aligning its policies, as well as adding its voice to those of its European Union partners and NATO allies<sup>6</sup>. For example, Greece has long endeavoured to deter the perceived threat emanating from its neighboring power by relying mainly on international law and agreements, as well as on the mediating role of the U.S., NATO, and the UN<sup>7</sup>. Indeed, both Greece and Turkey have been competing for US attention and have sought to enlist the USA in the role of peacemaker, arbiter, or balancer<sup>8</sup>. It is worth noting that, in Greek security thinking, if NATO abstained from involvement in the Greek-Turkish conflict, it would have been considered as impotent, indifferent, or implicitly supportive of the stronger party in the conflict, namely Turkey<sup>9</sup>.

Moreover, during the Cold War, Greece valued NATO more for its constraint of Turkey than for its contribution to collective security against the Warsaw Pact. One characteristic of Greek military is that it has always been more influenced by Turkish military spending than by any considerations of an external threat common to both countries, e.g., the former Soviet Union. In fact, almost since Greece became a member (along with Turkey) in 1952, Greece has viewed the NATO alliance as a means of balancing Turkey<sup>10</sup>.

However, the July 1974 Turkish invasion of Cyprus – an island considered by Greece as an integral part of 'Hellenism' – led to a major breakthrough in

Greek strategic thinking. For the majority of the Greek public, as well as Greek security analysts and decision-makers, the fact that “a NATO member, using NATO weapons, had taken 35,000 troops out of the NATO structure in order to occupy another democratic European country”<sup>11</sup> was ample proof of NATO inability to play the role of guarantor of Greek-Turkish borders in Cyprus<sup>12</sup>.

Since reliance on NATO had proved unfounded and Greece realized that it had no institutional safeguards at its disposal and no commitment from the West ‘to bridle Turkish expansionism’<sup>13</sup>, it began to place more emphasis on ‘internal’ measures, namely strengthening its armed forces<sup>14</sup> and less on NATO membership and the bilateral relationship with the United States (mainly as a result of Turkey’s membership in the former and “privileged” relationship with the latter). However, in accordance with its policy of relying on a combination of internal and external balancing, Greece soon returned to a policy of Turkish inclusion in NATO’s structure rather than exclusion. Indeed, NATO’s role as a means of minimizing Greek-Turkish confrontation<sup>15</sup>, owing to its interest in consolidating operational normality and cohesion on its southern flank, was precisely the reason for Greece’s reintegration into the Atlantic Alliance in October 1980, following its withdrawal in the wake of the Turkish invasion of Cyprus six years earlier. Still, NATO’s effectiveness with regard to its involvement in the Greek-Turkish conflict were viewed by Greek security analysts as inconsistent with Greece’s higher expectations to either turn NATO into a security providing bulwark or act as a mediator in resolving the Greek-Turkish dispute<sup>16</sup>.

Furthermore, NATO’s ‘failure’ to provide Greece with the expected security guarantees has intensified its search for an alternative. Since the 1970s the European Community (EC) had been seen as a possible candidate. In fact, Greece’s membership in the EC in the late 1970s, though largely economically motivated, was also meant to bolster the existing Greek government and, most importantly, to strengthen the country’s international position, especially its deterrent capability against Turkey<sup>17</sup>. Moreover, protection of territorial integrity was the reason for Greece’s application for admission to the Western European Union (WEU), the European Community’s defence arm. The WEU was thus viewed “as a system of political solidarity capable of activating diplomatic and political levers of pressure to deter Ankara from potential adventures in the Aegean”<sup>18</sup>. In sum,

Greece's participation in the EC was seen both as a Turkish deterrent and as a means of forestalling potential Greek-Turkish confrontation.

However, clear confirmation that Greece's expectations with respect to the WEU had been misguided came shortly thereafter in the form of the Petersberg Declaration of June 1992. Article 5 of this document stated that the WEU would exempt itself from any involvement in a conflict between a WEU member (e.g., Greece) and a NATO member (e.g., Turkey)<sup>19</sup>. The WEU's position was described by Greek defense analysts and decision-makers as, at best, controversial and costly for Greece and, at worst, as completely offensive to a country that was a full member of the European Community.<sup>20</sup>

For Greece's decision-makers in the post-Cold War era, the clinching confirmation of the EU's inability to provide security came in 1996 when the crisis over the islets of Imia in the Aegean brought Greece and Turkey to the brink of war. The Imia Crisis not only demonstrated the minimal role that NATO could play in crisis management between Greece and Turkey, it also highlighted the absolute inability of either the EU or the WEU to act as a mediator in a crisis or as a guarantor of borders. Indeed, both security organizations have played a peripheral role compared to the United States, a sovereign country (i.e., not an international body) viewed by both Greece and Turkey as the most important actor/mediator in the post-Cold War era<sup>21</sup>. It should be noted that as a result of the Imia Crisis, Greece again made a major effort for the inclusion of a 'clause of solidarity and guarantee of external borders' while at the EU's 1997 Intergovernmental Conference in Amsterdam<sup>22</sup>. The Greek request was again rejected by the WEU<sup>23</sup>.

### **The Need for Reformulating Greece's Balancing Strategy**

The rather serious crisis in January 1996 over the islets of Imia in eastern Aegean coincided with the rise of Costas Simitis and his self-defined 'modernizers' faction to the leadership of Pan-Hellenic Socialist Movement (PASOK), after the seriously ill Andreas Papandreu was convinced to step down<sup>24</sup>. By keeping the 'threat from the east' intact (and further reinforcing it through new territorial claims in the Aegean), the shocking crisis over the Imia islets had made apparent to the new administration the need to reorient

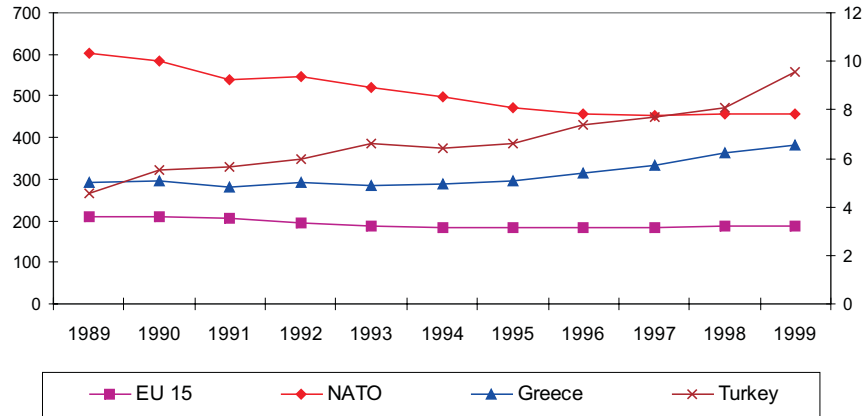
Greece's strategy *vis-à-vis* Turkey<sup>25</sup> and to adopt a more 'comprehensive strategy'. In the words of Greece's former Premier, Costas Simitis:

*"This 'comprehensive strategy' should challenge the bilateral-bipolar character of Greek-Turkish relations as well as the simplistic logic of the use of force (e.g. Turkey's threat of 'casus belli') as a means of resolving the Greek-Turkish differences... Greece was in need of a strategy which would go hand in hand with Greece's strategic priority for membership in the European Monetary Union (EMU); a strategy which would eventually lead Greek-Turkish relations into a peaceful and cooperative context based on international law and agreements"*<sup>26</sup>.

In the mid 1990s, it was the EMU – contained in the 1991 Maastricht Treaty – which appeared as the biggest challenge for policymakers in Greece to either reform or marginalize<sup>27</sup>. With a reputation at low ebb, the only way for Greece to join with the EU core was to achieve a major turnaround in its main macroeconomic indicators, as the position of the Greek economy diverged the most from the trends apparent in the EU's core<sup>28</sup>. To that end, gradual adjustment and reform by consensus seemed the only feasible alternative for the 'modernizers' within PASOK in order for Greece to insure inclusion in EMU in January 2001, a year before the euro fully replaces national currencies in the European Union<sup>29</sup>.

By placing Greece's quest for convergence with the EU economic prerequisites at the top of the agenda<sup>30</sup>, the new administration had started putting the basic determinant of the Greek-Turkish competition, namely the existing and intensifying arms race into question. Indeed, Greek and Turkish defense expenditures – the highest among NATO countries – have been kept at extremely high levels, which have very much gone against the average NATO and European trend of falling defense spending<sup>31</sup>. Moreover, as a result of the Turkish announcement in April 1996 of a ten-year \$31 billion armament program, Greece responded that November with a \$14 billion (4 trillion drachmas) program for the next five years, 1996-2000<sup>32</sup>.

**FIGURE 1: Trends in Defense Expenditures of Greece, Turkey, NATO and EU15 Member-States**



\* Stable prices and exchange rates 1995

*Source:* Data compiled from various editions of SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) Yearbooks.

*Note:* Figures on the right are total military expenditures of Greece and Turkey. Figures on the left are total military expenditures of NATO and the EU15. All figures in billions of dollars (stable prices and exchange rates 1995)

By implication, military expenditures constituted a heavy burden for the Greek economy, especially at the time when Greece was completing the implementation of an economic austerity program in order to enjoy the benefits of full membership in the EMU. As a matter of fact, defense expenditures were, to a certain extent, responsible for the country's budget deficit, as well as Greece's lower than desired level of social services. It was also believed that the arms race had resulted in an imbalance of power in favour of Turkey and the risk for Greece of distancing itself from EU economic convergence prerequisites<sup>33</sup>.

Overall Greece thus found itself compelled to restore immediately the balance of power with Turkey; it also needed to escape from the interminable arms race in a way that would not undermine its deterrent ability or its



efforts for economic convergence with its other partners in the European Union. Two important goals needed to be achieved by Greece in the mid-1990s: 1) *short-term goal* referring to the need of reversing the existing imbalance of power and 2) *medium and/or long-term goal*, referring to Greece's ability to "escape" from the existing interminable arms race in a way that would not have it deviate from its strategic objective to fully integrate into the European Union<sup>34</sup>.

*Realizing the Limits of 'Internal Balancing'*

With a view to satisfying its short-term goal, Greece proceeded with the adoption of a series of internal balancing measures in order to deter the perceived Turkish threat. Based on the fundamental strategic principle that "Intentions may change very quickly but [military] capabilities remain", Greece should have been prepared to maintain a relative military balance with Turkey. Therefore, to deter the Turkish threat, at least until Turkish policy towards Greece changed in a fundamental way, Greece's emphasis had to be on the strengthening of its Armed Forces through the adoption of a modern strategic and operational doctrine with emphasis on combined/joint operations, improved personnel training and acquisition of modern weapon systems, including smart weapons and force multipliers. It is worth mentioning that these measures focused on shifting the country's arms procurement policy *from quantity to quality* to an even greater degree than before<sup>35</sup>. Therefore, the internal balancing of the Turkish threat and the strengthening of Greece's deterrent ability were connected with a series of specific proposals concerning the qualitative upgrading and modernization of the Greek Armed Forces in the context of the so-called "Revolution in Military Affairs", the cost-effective use of the available economic resources ("more bang for the buck"), the change in the structure of the Greek armed forces, the optimum use of the human resources available, and the like<sup>36</sup>.

On the level of internal balancing, the qualitative strengthening of the country's deterrent ability – especially for as long as Turkey showed no limiting of its claims – constituted *a sine qua non* for Greece to restore the balance of power, mainly in the Aegean, and attain a favourable balance of power that would convince Turkey that the cost incurred from an eventual attack would be far greater than the expected gains.

Nevertheless, even if the efforts of internally balancing the Turkish threat were crowned with total success and Greece managed to attain its short-term goal of achieving a balance of power with Turkey, the *medium/long-term goal* for Greece was *still to 'escape' from the existing interminable arms race* in a way that would not deviate it from its strategic objective of economic development and full integration into the European Union. Thus, Greece was facing the difficult 'guns or butter dilemma'. The dilemma came down to Greece's ability to match the need for immediate and considerable defense expenditures with its medium or long-term objective to fulfil the commitments imposed by the terms of the euro-zone's stability and growth pact. There was, in other words, a quest for the achievement of both deterrence and economic development<sup>37</sup>.

### **The Quest for Sophisticated 'External Balancing': The 'Socialization Strategy'**

To achieve both goals, Greece had to undertake a series of initiatives that would convey to the Turkish cost/benefit strategic calculus that cooperation would be far more beneficial for Turkey than the expansionist policy thus far followed. As a result, Greece eventually started distancing itself from past assessments indicating either that diplomacy alone could moderate Turkish behavior (which coupled with Turkey's intransigence had eroded the credibility of Greek deterrence) and/or that Greece's 'internal balancing' efforts alone could provide the answer to the 'guns or butter dilemma' Greece was facing.

In turn, Greece's efforts to balance the Turkish threat effectively without undermining its strategic priorities had to move towards a new position where credible deterrence, mainly achieved by the strengthening of the Greek Armed Forces, would be *coupled* with *sophisticated diplomatic manoeuvring* and *initiatives*. With the election of the Simitis' government it was made evident that unless successful external balancing – through diplomatic means and manoeuvring – could offset the Turkish prospective military superiority, the only option for Greece would be to follow Turkey in a costly and destabilizing arms race. To that end, Greek security policy started relying on a *mixture* of 'internal' and 'external balancing' policies that involved: (a) the strengthening of Greece's Armed Forces to offset the current military imbalance with Turkey and, most importantly, (b) the engagement of Turkey in a context where

Greece has a comparative advantage, namely the European Union.

In the minds of Greek decision-makers at least, the European Union was the best available forum for setting conditions and placing prerequisites in accordance with certain “European” principles and standards on those countries that wish to become members. It was thus believed that the strengthening of Turkey’s European orientation would engage Turkey in a medium and long-term process that would eventually lead to the adoption by this candidate country of a less aggressive behavior *vis-à-vis* an EU member-state, i.e., Greece. This was in fact the rationale behind Greece’s concession to grant the status of candidate country to Turkey. Indeed, the EU Summit in Helsinki in December 1999 was seen by Greek decision-makers as a ‘window of opportunity’ to play the card of Greece’s external balancing in a more sophisticated manner.

Greece, by insisting on a real – instead of a virtual or *sui generis* – candidacy for Turkey, aimed, in fact, at the *engagement* of Turkey in an “accession partnership” with the EU. This partnership would put Turkey under the constant screening and monitoring process of certain EU mechanisms and procedures allowing for certain structural changes (i.e., democratization) to take place in Turkey in order for the European *acquis* to be fully endorsed. This ‘Europeanization’ of Turkish politics and society is expected, by Greek decision-makers, to eventually lead to the abandonment by the Turkish élite of the aggressive behavior and to the adoption of policies based less on geopolitical instruments of statecraft and more on international law and agreements.

By placing increased importance on its ‘European card’, Greece did not rely solely, as it has been wrongly assumed in the past, on the EU’s ability to become a ‘security-providing’ hegemon<sup>38</sup> nor did it see the European Union “as a system of political solidarity capable of activating diplomatic and political levers of pressure to deter Ankara from potential adventures in the Aegean”<sup>39</sup>. Instead, by playing the EU card in a more sophisticated manner than in the past, Greece’s medium and long-term policy endeavoured to enmesh Turkey in the European integration system, where the European norms of behavior and certain European-style ‘rules of the game’ had to be followed by Turkey. By pushing Turkey deeper into the European integration process, Greece aimed at successfully linking Turkey’s state (élite’s) interests to certain international (European) ways of behavior<sup>40</sup>. ‘Socialization’ from

this perspective is the process of reconciling states' individual aspirations with generally accepted standards<sup>41</sup>.

The engagement of Turkey in the 'European project' is thus expected to transform Turkey's behavior *vis-à-vis* Greece from a policy based on the 'logic of coercive deterrence' to one based on European norms and practices. From this perspective, the notorious *casus belli* issue, namely Turkey's threat to wage war against Greece in case the latter extends its territorial waters in the Aegean, will sooner or later be viewed – especially by the 'Europeanists' in the Turkish civil-military establishment – less as the 'success story' of Turkey's 'coercive diplomacy' to make Greece refrain from such a move and more as a burden in Turkey's future relations with the European Union. Instead, Turkey's enmeshment in the European integration system will encourage the country to start reconsidering whether it is worthwhile to keep putting a policy of 'myopic optimization' before its medium and/or long-term goal of becoming a member of the European Union.

Furthermore, Greek decision-makers estimate that Turkey's further European integration will entail certain costs for Turkey, especially at the domestic level. By strengthening the democratization process in Turkey, pressure is expected to be put on the civil-military establishment to make a more rational allocation of the country's economic resources. Additionally, the 'democratization process' would entail that the military be put under civilian control and the process of élite circulation will be also accelerated and a new state élite will be eventually forced to start searching for the new 'reason of the state' and for new definitions of 'national interest'. Furthermore, the deepening of the democratization process and the ability of a broader political participation of the electorate, currently more or less indifferent and/or incapable of reacting to the commands of the military bureaucracy, would intensify the pressure exerted on the Turkish foreign policy élite and redefine the strategic priorities of the country towards a more rational distribution of the country's assets.

### **Conditioning Factors for Greece's 'Socialization Strategy'**

It is evident from the above that Greek security and foreign policy *vis-à-vis* Turkey started being reformulated in the mid-1990's when Greece's new

strategic priorities – which focused mainly on its ability to fully integrate into the European Union – resulted in a realization of the limits of Greece’s ‘internal balancing’ efforts *vis-à-vis* Turkey and a quest for the adoption of sophisticated ‘external balancing’ policies. To this end, the European Union appeared as the most appropriate forum for the adoption of Greece’s ‘socialization strategy’, which was depicted as a U-turn in Greece’s foreign policy towards Turkey.

However, this major shift in Greek foreign policy and the adoption of the new ‘socialization strategy’ – first visible in the mid 1990s and culminating in the 1999 Helsinki European Council decisions – was not due only to an instrumental thinking on the part of the Greek decision makers, instigated by the realization of the limits of the country’s ‘internal balancing’ efforts and the subsequent need for the adoption of a more sophisticated ‘external balancing’ policy. Greece’s new strategy was primarily the result, and an example, of an intended ‘top-down’, and ‘bottom-up’, *Europeanization of Greece’s foreign policy*.

Most foreign policy analysts agree that since the mid-1990s, the ‘defensive’, ‘static’, ‘reactionary’ ‘inward-looking’ nature of Greece’s foreign policy arguing for the isolation of Turkey by all means and at all costs was followed by a ‘post-nationalist’, ‘outward-looking’, ‘pro-active’, ‘flexible’, and much more confident foreign policy based on long-term planning, a willingness to take calculated risks and the faith that Greece’s national interests are better served via multilateral efforts<sup>42</sup>.

To the extent that the former has been the product of the Greek political system and culture from early 1970s to mid 1990s one should give credit to the supporters of reformist demands —arguing for Greece’s full integration into the international distribution of labour and European structures and the redefinition of Greek identity within the framework of an open, multicultural European society—for managing to successfully linking political choices at home with choices abroad. Indeed, the election of Costas Simitis was followed by a modernization program, which has a complementary policy externally. For the Greek administration in the mid 1990s, the modernization of the Greek political system and membership in the European Monetary Union (EMU) were the means to put an end to the ‘Greek exceptionality’ and move Greece from the periphery to the epicentre of the European developments.

Thus, there was a strong intention and a purposefully action by the new administration to transfer into the Greek political system a model of governance reflecting the values, norms and principles upon which the EU system and those of its member states are constructed<sup>43</sup>. In other words, there was a political as well as an ideological program for intended change and reform towards a parallel process of ‘Europeanizing’ Greek foreign policy while pursuing a modernizing domestic reform process<sup>44</sup> or “towards ‘modernization’, and therefore, Europeanization”<sup>45</sup>. Most importantly, the rise of Simitis in power did not only promote the modernization of the Greek political system but it succeeded fairly well in adjusting to the post-Cold War realities.

More specifically, following the end of the Cold War, the epicentre of political developments moved to the European periphery. This new geopolitical environment could potentially bring Athens – whether willingly or not – at the forefront of developments of immense interest to Brussels and Washington alike, such as the EU and NATO expansions to the East. From a major Western security outpost on the Iron curtain, Greece had suddenly become a beacon of liberty and economic progress for its Balkan neighbours. At the same time, Athens had the opportunity to exert substantial influence in the rapidly globalizing international environment of the 1990’s, not so much due to its successful integration in the international economic and commercial networks, but rather thanks to its mobilized diaspora and its dynamic mercantile marine. Unfortunately, instead of seizing these unique opportunities, Greece had chosen to develop its foreign policy through the adoption of traditional/nationalist approaches. The mishandling of the Macedonian issue is a strong case in point. Trapped by a progressively nationalist public opinion and a lack of a coherent and long-term Balkan policy the Greek administration in early 1990s handled the Macedonian issue in a way that had seriously damaged Greece’s international and European standing<sup>46</sup>. Most importantly, it made Greece look “as an immature Balkan parvenu in the Western European milieu while its very membership of the EU was [put] in question”<sup>47</sup>.

Having faced the burden of counterproductive foreign policy from the early 1990s, the Simitis’ ‘modernizers’ were called upon to overcome nationalist rigidities, adapt to the new post-Cold War environment, recover from the traumas of its Balkan policy of the 1989-1995 period and manage

to elevate Greece's role in the Balkans, thus raising the country's credibility in the eyes of the international, especially European, community<sup>48</sup>.

Moreover, the new era brought along a broader definition of the notion of security. New sorts of power emerged in the political sphere beyond the traditional military might ('hard power'), such as diplomatic, economic, cultural and moral influence ('soft power'). Their placement at the epicenter of interstate relations, and especially the need to use these types of power for the most effective promotion of Greece's national interests, necessitated the rapid adaptation of its diplomacy in order to meet the new demands. The development of foreign policy in a globalized environment also demonstrated the connection and interdependence of the various means of exercise of foreign policy, such as the economy and defense. Several non-state actors (NGOs, corporations) entered the stage not only as agents of exercise (and eventually of formation) of Greece's foreign policy, but also as partners in the management of major foreign policy issues<sup>49</sup>. The gradual, yet steady, 'metamorphosis' of Greek foreign policy was due to the way in which the systemic changes and the new circumstances were perceived by foreign policy decision-makers and were integrated in Greece's foreign policy agenda. Indeed, Greek decision makers did not only make the aforementioned observations in a timely manner, but they were also effective in integrating them into Greece's foreign policy agenda by putting Greek politics back to European normalcy, by cementing peace with economic rationality and the Euro-Atlantic structures, and, most importantly, by making the Greek public to start showing concern for the broader long term questions of Greece's future in the context of a highly competitive post-Cold War world<sup>50</sup>.

This 'top-down Europeanization' of Greece's foreign policy meant that the latter had started successfully 'absorbing' the logic of European unification. By consequence, any international issue would be immediately seen through the lenses of the EU, bearing in mind the views of all the other member states. Greece's active participation in policing and peace-keeping missions in the Balkans in the 1997-98 period reflects a more equidistant, multilateral and constructive policy in the region<sup>51</sup>. The issue of Kosovo provides yet another case in point. As it has been correctly stressed, the Kosovo crisis would not have been dealt with in the same manner if Greece had not accepted the aforementioned logic of 'Europeanization', thus avoiding a

nationalistic and opportunistic policy<sup>52</sup>. The Kosovo crisis has made evident to both Turkey and Greece that moving towards a détente would provide some sort of stability in the Balkans, which were about to experience serious problems due to the NATO-led bombing of Yugoslavia<sup>53</sup>. The Kosovo crisis has thus dictated a normalization of relations between Greece and Turkey, and this normalization could help the two countries to play a stabilizing role in the Mediterranean and Southeast European region<sup>54</sup>.

The intended consequences of the ‘top-down Europeanization’ on Greek foreign policy since the mid-1990s had affected both the style and substance of Greece’s foreign policy and referred to the normalization of Greece’s relations with the EU and to the adaptation of the Greek foreign policy interests to the EU norms of behavior. Most important, this ‘post-nationalist’, ‘outward-looking’, ‘flexible’, and much more confident Greek foreign policy could now be projected onto the EU foreign policy agenda, allowing for an additional, ‘bottom up’, form of Europeanization to take place.

It is worth noting that the ‘bottom-up Europeanization’ process, referring mainly to the externalization of national foreign policy positions into the EU level, not only entails the acceptance of national foreign policy positions into those of the EU but also enhances the international action of the EU as a whole<sup>55</sup>. Moreover, through this process a state uses the vehicle of the EU and the union’s weight in the international arena to promote national foreign policy objectives<sup>56</sup>. The realization that the EU can be used as the best and most privileged means to promote national interests does not mean that a member-state can ‘sell its national interests as European interests’<sup>57</sup>. It does mean that, due to the successful embedding of Europeanization and the adaptation of a member’s national system to the EU system, the state is in the position to actively engage its foreign policy objectives and goals in influencing the emergence, if not realization, of a more efficient and effective EU policy.

In the late 1990’s, enlargement was the most demanding project for an EU, which was itself changing. Indeed, the Kosovo War in the spring of 1999 made evident to EU member-states that a holistic approach to the region of East, Central and Southeast Europe was needed. Otherwise, countries left out of the EU accession process may see nationalist voices in their respective political arenas strengthened. As a consequence, the first



wave of applicants (Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland, and Slovenia) would be joined in negotiations by the second wave of applicants (Bulgaria, Latvia, Lithuania, Malta, Romania and Slovakia). After such a major decision by the EU to put forward the enlargement process by upgrading the status of the aforementioned countries and given the inclusive nature of the accession process, it would appear increasingly inconsistent and politically untenable to keep Turkey in its twilight status<sup>58</sup>.

The prospect of EU enlargement to the east has made Greece realize that it could now become the 'globalization partner' of the new aspirants from southeast Europe on behalf of the EU. Such a policy would in turn require Greece to move from the politics of veto to the politics of interest; a move that would undoubtedly be most welcome by Greece's EU partners. To this end, the strengthening of EU enlargement on the part of Greece could not lead to the continuation of Turkey's exclusion from the full benefits of international (i.e. European) society<sup>59</sup>.

In addition, the election of Schroeder as German chancellor in 1998 brought about an ideological shift in the traditional stance of the European conservatives of having an extensive cooperation with Turkey, while limiting the European project into a civilizational project, thus making the Turkish candidature for full membership unacceptable<sup>60</sup>. Schroeder's major shift took place primarily because of the cosmopolitan inclusiveness and multicultural tolerance that the left wing (namely the Green allies) brought to the newly elected government. Coupled with Germany's particular interest in smoothing the forthcoming enlargement process of the EU for Eastern and Central European countries, the new government of Gerhard Schroeder was not hesitant in announcing its support for formal Turkish EU candidacy in the name of improved relations between Germany and Turkey.

Last, but not least, it was in the late 1990s that the old theme of the European Security and Defense Identity (ESDI) became a tangible project. At Saint Malo in 1998, Tony Blair agreed with French President Jacques Chirac on a common platform that was to lead to the adoption by the EU of a plan aiming at the eventual integration of the WEU into the EU as well as at the expansion of the existing European foreign policy into the military realm. To alleviate Turkish fears that it will lose its hard-won gains as an associate member of WEU if such a plan materializes, Turkey should be provided with a prominent role in the development of a functional and

effective relationship between the European Union and NATO. Indeed, Turkey's collaboration was considered necessary for the promotion and strengthening of the European Security and Defense Identity, and, by consequence, both the EU and the United States should start treating Turkey as an essential component of the future European security system<sup>61</sup>.

Apparently, it was Europeanization through the 'top-down' approach that led to the Greek adaptation and socialization of the Greek national system, politics and policies to the European ones. It was also Europeanization through the 'bottom-up' approach that allowed Greek decision makers to actively engage Greek foreign policy objectives and goals in facilitating the realization of EU's major project in the late 1990s, namely enlargement. To this end, a 'socialized' and 'Europeanized' Greek foreign policy was embarking upon the more ambitious project to 'socialize' —by using the vehicle of the EU and its weight in the international arena—the state which has remained Greece's main security concern and the driving force behind most of its security and foreign policy initiatives. Needless to say, that on the epicentre of this 'socialization strategy' lies the assumption that the EU is not something 'out there' and that it can only be affecting national (i.e. Turkey's) policy making after its membership. On the contrary, it is in the pre-accession process that Europeanization can be effective<sup>62</sup>.

On the road to the EU summit in Helsinki, the EU looked receptive to Greek foreign policy interests and goals to the extent they could make its crucial enlargement project —along with the European Security and Defense Identity (ESDI)—more efficient and effective. The time was ripe for a major shift in Greece's traditional stance to use the Cyprus issue for blocking EU-Turkey relations<sup>63</sup>, for the abandonment of its long-followed strategy of 'conditional sanctions' towards Turkey and for the adoption of a more flexible strategy of 'conditional rewards'<sup>64</sup>. According to the latter, Greece should be willing to lift the veto for Turkey's candidacy and grant Turkey the status of EU candidate country if certain conditions are first met<sup>65</sup>.

Due to the decisions taken at the EU summit in Helsinki in December 1999, certain Greek key foreign policy issues (Greece's relations with Turkey and the Cyprus case) would be externalized into the EU. Indeed, the EU summit in Helsinki will acknowledge the linkage between Turkey's EU orientation, the resolution of Greek-Turkish conflict over the Aegean issues, and the end of Turkey's occupation of the northern part of Cyprus. Greece

will thus manage to enmesh both the Cyprus and the Aegean issues within the context of the European Union where Greece enjoys a comparative advantage *vis-à-vis* an aspiring EU member state and make both issues closely linked with Turkey's European accession path<sup>66</sup>. Moreover, through the Helsinki decisions two important goals of Greece's 'socialization strategy', namely 'democratization' and the compliance with the so-called 'Copenhagen criteria' will also be illustrated as integral parts of Turkey's accession path to the EU<sup>67</sup>.

## NOTES

1. Although significant on a regional level, Greece's economic capabilities and political-military posture constitute no major (present or future) components of the European or global security system. See Dimitri Conostas, "Challenges to Greek Foreign Policy: Domestic and External Parameters," in Dimitri Conostas and Nikolaos Stavrou, eds., *Greece Prepares for the 21st Century* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1997), p. 72.

2. Thus, balancing is alignment *against* the threatening state or alliance of states (not the most powerful state or alliance of states, as balance of power theory claims) while bandwagoning is alignment *with* the most threatening state or alliance of states. According to Stephen Walt, the concept of threat incorporates both states' *power capabilities* (i.e. the elements of power, geographic proximity and offensive capabilities) and, in particular, the *perceived intentions* of others. Thus, "states ally to balance against threats rather than against power alone." See Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1987), 5. As it is widely known, 'balance of threat theory' has managed to refine the "too one-dimensional" classic 'balance of power theory' by adding into the equation the element of *threat*, the latter defined as a state's aggressive and dangerous intentions and, most importantly, by explicitly separating *powerful capabilities* and *expansionist intentions* as independent sources of threat.

3. From the point of view of the "domestic sources challengers" these scholars argued that a state's alignment policy is actually a choice (or a trade-off) between alliances and internal mobilization and thus weak states' alignment policies must be addressed with reference to certain domestic social and political variables. See Michael N. Barnett and Jack S. Levy, "Domestic Sources of Alliances and Alignments," *International Organization* (Vol. 45, No 3, Summer 1991), pp. 369–395. See also Michael N. Barnett, *Confronting the Costs of War. Military Power, State and Society in Egypt and Israel* (New Jersey: Princeton University Press, 1992) and Jack S. Levy & Michael M. Barnett, "Alliance Formation, Domestic Political

Economy, and Third World Security,” *The Jerusalem Journal of International Relations* (Vol. 14, No 4, December 1992), pp. 19–40.

4. For the notions of internal and external balancing see Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979), p. 168.

5. Greece has signed all major international agreements including, *inter alia*, the Non-Proliferation Treaty, the Chemical Weapons Convention, the Biological Weapons Convention, the Conventional Forces in Europe Treaty (CFE), the Ottawa Treaty for the Prohibition of Landmines, etc. Greece has also been a member of the Nuclear Suppliers Group, the Zangger Committee, the Australia Group, MTCR, the Wassenaar Arrangement, etc.

6. Theodore Couloumbis and Prodromos Yannas, “Greek Security in a Post–Cold War Setting”, *The Southeast European Yearbook 1992* (Athens: ELIAMEP, 1993), p. 52.

7. Such a reliance of Greece’s foreign and security policy on diplomacy has been criticized by some certain strategic analysts as counterproductive. According to one analyst, “the mistaken belief, shared by the Greek and Greek-Cypriot leadership, that diplomacy alone can moderate Turkish behaviour and minimise as much as possible Turkey’s political and military gains from the 1974 invasion, coupled with Turkey’s intransigence, has eroded the credibility of Greek deterrence”, see Constantine Arvanitopoulos, «Greek Defence Policy and the Doctrine of Extended Deterrence, op. cit, p. 157.

8. See Theodore Couloumbis, *The United States, Greece and Turkey: The Troubled Triangle* (New York, Praeger, 1983), p. 133.

9. Fotios Moustakis and Michael Sheehan, “Greek Security Policy after the Cold War”, *Contemporary Security Policy* (Vol. 2, No. 3, 2000), p. 99.

10. Kenneth Mackenzie, “Greece and Turkey: Disarray on NATO’s Southern Flank”, *Conflict Studies*, (No. 154, 1983), p. 117.

11. Moustakis and Sheehan, *Greek Security Policy after the Cold War*, op. cit., p. 96.

12. Moreover, the Turkish invasion in Cyprus was interpreted as a situation where Greece found itself both *dependent* and *insecure*. See A. Platias, *Greece’s Strategic Doctrine*, op. cit., pp. 91–108.

13. Andrew Borowiec, *The Mediterranean Feud* (New York, Praeger), p. 29–81.

14. A. Platias, *Greece’s Strategic Doctrine*, op. cit., pp. 97–105.

15. A recent study on NATO and the Greek-Turkish conflict gives credit to NATO for the fact that the Greek-Turkish dispute has never erupted into a full-scale war. See Ronald R. Krebs, 'Perverse Institutionalism: NATO and the Greco-Turkish Conflict', *International Organization* (Vol. 53, No. 2, Spring 1999), pp. 343-377.

16. As Monteagle Stearns has noted: "instead of enabling them to reconcile their differences by direct negotiation, their [Greece and Turkey] common alliance with the United States and Western Europe often appears to act as an impediment. Bilateral disputes acquired multilateral dimension". See Monteagle Stearns, *Entangled Allies: US Policy Towards Greece, Turkey and Cyprus* (New York, Council on Foreign Relations, 1992), p. 5.

17. In the words of one senior Greek official: 'Turkey would thus think twice to attack an EU member state', see *The Economist*, 26 July 1975 and *The Guardian*, 19 May 1976 as quoted in Yannis Valinakis, *With Vision and Program: Foreign Policy for a Greece with Self-Confidence* (Thessaloniki: Paratiritis, 1997) [in Greek] p. 279, fn 14. See also the speeches of the Premier Constantine Karamanlis, *Kathimerini* (Greek daily), 11 April 1978 and 1 January 1981 as quoted in Y. Valinakis, op. cit., p. 283, fn 29).

18. See Yannis Valinakis, *The Security of Europe and Greece* (Athens: Foundation of Political Studies and Training, 1988) [in Greek], p. 55.

19. See Petersberg Declaration, Western European Union (WEU), Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992.

20. Yannis Valinakis, *With Vision and Program*, op. cit., p. 312. Moustakis and Sheehan, *Greek Security Policy after the Cold War*, op. cit., p. 101.

21. See Ekavi Athanassopoulou, "Blessing in Disguise? The Imia Crisis and Turkish-Greek Relations", *Mediterranean Politics* (Vol. 2, No. 3, Winter 1997), pp. 76-101.

22. Premier Simitis described as particularly positive the agreement reached in Amsterdam that foreign policy decisions of strategic importance to the EU would be made unanimously. This meant that any member state could veto a common action if it felt its vital interests would be harmed. According to the *Athens News Agency*, Simitis told reporters that, on common foreign and security policies 'the references concerning respect of the EU's integrity and external borders and on the development of a mutual policy of solidarity among the member states were also satisfactory'. See *Athens News Agency*, 18 June 1997.

23. For Greece's misguided expectations that both the Atlantic Alliance and the European security and defence projects could turn into security providers, see Panayotis Tsakonas and Antonis Tournikiotis, "Greece's Elusive Quest for 'Security

Providers': The 'Expectations-Reality Gap'", *Security Dialogue* (Vol. 34, No 3, September 2003), pp. 301-314.

24. The Imia crisis reached its peak on January 28, ten days after Simitis' election as Prime Minister after PASOK held internal party elections (January 18) and six days into his Premiership (January 22, 1996).

25. The dominant impression in successive Greek governments since 1975 was that Turkey should be exclusively handled through military deterrence and the application of international law to the two states' differences.

26. See Costas Simitis, *Politiki gia mia Dimiourgiki Elllada: 1996-2004 (Policy for an Inventive Greece: 1996-2004)*, (Athens, Polis, 2005), [in Greek], pp. 75-76.

27. See Kevin Featherstone, "Greece and EMU: Between External Empowerment and Domestic Vulnerability", *Journal of Common Market Studies* (Vol. 41, No. 5, 2003), p. 928-929.

28. See –among others– the detailed contributions of certain key-economic figures of the Greek administration in Achilleas Mitsos and E. Mossialos (eds.), *Contemporary Greece and Europe* (Aldershot, Ashgate, 2000); especially Nicos Christodoulakis', "The Greek Economy Converging Towards EMU", pp. 93-114 and Nicolas C. Garganas', "Greece and EMU: Prospects and Challenges", pp. 115-129.

29. Because it failed to achieve the nominal convergence criteria that were stipulated in the Maastricht treaty, Greece was not included in the group of eleven European countries that proceeded to adopt the new currency, the euro, in January 1999. According to Greece's former Premier "The Madrid EU Summit in 1995 had made clear that in order to fully participate in the European Monetary Union in January 1st 1999, five particular criteria should be met by the end of 1997 by the interested EU members. This would, in turn, mean that in order Greece can become a member of EMU in January 1st 2001 those five criteria should be met by the end of 1999. By consequence, the time available for Greece's core objective of achieving nominal convergence was three years (e.g., 1997, 1998 and 1999), at the maximum". See *Ibid*, p. 182.

30. See Costas Simitis, *Policy for an Inventive Greece*, op. cit., pp. 168-172 [especially Chapter A: *The Strategic Importance of EMU*].

31. It is noted that the average defense expenditure, as a percentage of GNP, for the period 1985–1998 of the other NATO member-states was 3.1% and of the EU 15 member-states 2.6%. It is characteristic that in the period of 1989–99 there has been a 30% increase in Greece's defense spending (from \$5.001 million to \$6.543 million) and a 110% increase in Turkey's defense spending (from \$4.552 million to

\$9.588 million), see also *FIGURE 1*.

32. See the *White Paper of the Hellenic Armed Forces: 1996-7*, Hellenic Ministry of National Defense, p.107. According to this document, “1.95 trillion drachmas is expected to be disbursed until 2000, immediately after the placing of orders, and the remaining according to deliveries.”

33. As Kerin Hope has stressed while reporting from Athens about Greece’s decision to spend \$4.9 billion on buying 60–90 Eurofighters for its Air Force “...the decision is controversial because of fears that *high defense outlays would undermine Greece’s chances of achieving a budget surplus by 2003 in line with future commitments to the terms of the euro-zone’s stability and growth pact*” (my emphasis). See Kerin Hope, “Greece to purchase \$5bn European fighters,” *Financial Times*, March 9, 2000.

34. The most acute reference of Greece’s Prime Minister on the need for the achievement of these short-term and medium-term goals was made in his address to the Organizational Congress of PASOK in December 2000, where he stressed, that “Greece is neither Ireland nor Portugal. It is the current government, which implements the most extensive armaments program in Greece’s modern history in order for its national interests to be secured.” See Costas Simitis, *Address to PASOK Organizational Committee* (Athens, December 1, 2000).

35. Christos Kollias, *The Political Economy of Defense* (Thessaloniki and Athens: Paratiritis, 1998) [in Greek].

36. See Thanos Dokos, “The Balancing of the Turkish Threat: The Military Aspect,” in Christodoulos C. Yallourides and Panayotis J. Tsakonias (eds.), *Greece and Turkey in the Post-Cold War Era* (Athens, Sideris, 1999), [in Greek] pp. 201–224.

37. The 1998–99 White Paper of the Hellenic Armed Forces has aptly demonstrated the defense-economy linkage by stressing that “...defense and economy constitute the basis, the two main pillars on which the national strategy of the nation stands ...their interweaving plays a determining role in the achievement of the goals of national strategy. *The harmonious linking of the two ensures Greece’s ability to successfully face the long-term antagonism with Turkey*” (emphasis added). “Without a powerful, dynamically developing and prosperous economy, *sooner or later the allocation of resources for the defense shall become very difficult with all that it means to the security of this country.*” (emphasis added). *White Paper of the Hellenic Armed Forces: 1998–99*, op. cit., p. 150.

38. See P. Tsakonias and A. Tournikiotis, *Greece’s Elusive Quest for ‘Security Providers’*, op. cit., pp. 302-14.

39. See Yannis Valinakis, *The Security of Europe and Greece* (Athens: Foundation of

Political Studies and Training, 1988) [in Greek], p. 55.

40. For a discussion of the pros and cons of Greece's 'engagement strategy' see Kostas Ifantis, "Engagement or Containment? For a Greek Strategy towards Turkey in the 2000s" (University of Athens, Athens, 2000 mimeo).

41. It is interesting that classical realists, such as Henry Kissinger, argue that the construction of stable international orders is dependent upon the successful linkage of state interests to international legitimizing principles. See Henry Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812–22* (Boston: Houghton Mifflin, 1957). In international relations literature, 'socialization' has been studied by realist, liberal institutionalist, and constructivist scholars. Early writings on the concept include: Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979), pp. 74–77, 127–128; John G. Ruggie, "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis," in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 141–148; Henrik Spruyt, "Institutional Selection in International Relations: State Anarchy as Order," *International Organization* (Vol. 48, No. 4, 1994), pp. 527–557; and Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization* (Vol. 46, No. 2, 1992), pp. 391–426. A more detailed and up-to-date survey of the various theories of 'socialization' from a realist/neorealist, neoliberal institutionalist, and constructivist perspective is offered in the introductory chapter.

42. See –among others– Charalambos Tsardanidis and Stelios Stavridis, "The Europeanization of Greece's Foreign Policy: A Critical Appraisal", *Journal of European Integration* (Vol. 27, No. 2, June 2005), pp. 217-239; Panagiotis Ioakimidis, "The Europeanization of Greece: An Overall Assessment" in Kevin Featherstone and George Kazamias, *Europeanization and the Southern Periphery* (London Frank Cass, 2001), pp. 73-94; and Panagiotis Ioakimidis, "The Europeanization of Greece's Foreign Policy: Progress and Problems" in Achilleas Mitsos and E. Mossialos (eds.), *Contemporary Greece and Europe* (Aldershot, Ashgate, 2000), pp. 359-372.

43. See P. Ioakimidis, *The Europeanization of Greece*, op. cit., pp. 74-75

44. See Spyros Economides, "The Europeanization of Greek Foreign Policy", *West European Politics* (Vol. 28, No. 2, March 2005), p. 481.

45. P. Ioakimidis, *The Europeanization of Greece*, op. cit., p. 74

46. See –among others– Kalypso Nicolaides, "Greece and the Macedonian Question: Lessons for a Better Future" in Robert Pfaltzgraff and Dimitris Keridis



(eds.), *Security in Southeastern Europe and the US-Greek Relationship* (London, Brassey's, 1997), pp. 73-78; and Thanos Veremis and Theodore Couloumbis, *Greek Foreign Policy. Problems and Prospects* (Athens, Sideris, 1994) [in Greek]. For an analysis of the weaknesses the Greek grand strategy has experienced in the post-Cold War Balkan sub-system with regard to the "Macedonian issue", see Panayotis J. Tsakonas "The Hellenic Diaspora and the Macedonian Issue", *Journal of Modern Hellenism* (No.14, 1997), pp. 139-58.

47. S. Economides, *The Europeanization of Greek Foreign Policy*, op. cit., p. 481; see also Aristotle Tziampiris, *Greece, European Political Cooperation and the Macedonian Question* (Aldershot, Ashgate, 2000).

48. On an article about the future of the turbulent Balkan region, *The Economist* observed in January 1998 that "Greece is more interested in joining Europe's monetary union than in pursuing nationalist dreams", see *The Economist*, January 24, 1998 as quoted in P. Ioakimidis, *The Europeanization of Greece's Foreign Policy*, op. cit., p. 371: (fn) 6.

49. Such as the role played by the NGO's in the process of the Greek-Turkish rapprochement in 1999 and in Greek-Turkish relations in general. On the bureaucratic and institutional adaptation of Greece's foreign policy making structures, see P. Ioakimidis, *The Europeanization of Greece*, op. cit., pp. 87-89. See also Dimitrios Kavakas, "Greece" in Ian Manners and Richard G. Whitman (eds.), *The Foreign Policies of European Union Member States* (Manchester University Press, Manchester, 2000), pp. 145-148.

50. For these remarks, see Dimitris Keridis, "Political Culture and Foreign Policy: Greek Policy towards Turkey Today" in Christodoulos Yallourides and Panayotis Tsakonas (eds.), *Greece and Turkey after the End of the Cold War* (New York, Melissa/Caratzas Publications, 2001), pp. 57-58.

51 See Theodore Couloumbis, "Greece in a Post-Cold War Environment" in A. Mitsos and E. Mossialos, *Contemporary Greece and Europe*, op. cit., p. 382.

52. Despite the widespread opposition among the Greek public to NATO involvement in Kosovo, the Greek government supported the campaign against Milosevic. See D. Kavakas, *Greece*, op. cit., pp. 157-158.

53. See Alexis Heraclides, "The Greek-Turkish Conflict: Towards Resolution and Reconciliation" in Mustafa Aydin and Kosta Ifantis (eds.), *Turkish-Greek Relations: The Security Dilemma in the Aegean* (London, Routledge, 2004), p. 75.

54. This was part of the argumentation used by the former Greek Premier Costas Simitis during the official talks he had with the US President Clinton in the White

House in April 9th, 1996. It was during this meeting that Greece has proposed a 'step-by-step' approach to be followed in Greek-Turkish relations. See C. Simitis, *Policy for an Innovative Greece*, op. cit., p. 82.

55. For the 'bottom-up' process as the second dimension of Europeanization, see C. Tsardanidis and S. Stavridis, *The Europeanization of Greece's Foreign Policy*, op. cit., pp. 221-223.

56 See S. Economides, *The Europeanization of Greek Foreign Policy*, op. cit., p. 472.

57. See Dieter Mahncke, "Reform of the CFSP: From Maastricht to Amsterdam" in J. Monar and W. Wessels (eds.), *The European Union After the Treaty of Amsterdam* (London and New York, Continuum, 2001), p. 229.

58. For these remarks see Kalypso Nicolaidis, "Europe's Tainted Mirror. Reflections on Turkey's Candidacy Status After Helsinki" in Dimitris Keridis and Dimitrios Triantaphyllou (eds.), *Greek-Turkish Relations in the Era of Globalization* (London, Brassey's, 2001), pp. 248-249.

59. As the Minister of Foreign Affairs of Greece, George Papandreou had stressed: "the heart of the European ethos lies in building the institutions and practices of inclusiveness". See George Papandreou, "Greece wants Turkey to make the grade", *International Herald Tribune*, 10 December 1999.

60. For these views on the part of the European conservatives (including the Christian Democratic Party in Germany) see Andrew Mango, "Turkey and the Enlargement of the European Mind", *Middle Eastern Times* (No. 2, April, 1998), pp. 171-192.

61. Erik Siegl, "Greek-Turkish Relations: Continuity or Change?", *Perspectives* (No. 18, 2002), p. 51 (fn. 16). See also Kalypso Nicolaidis, *Europe's Tainted Mirror*, op. cit., pp. 257-260 and Meltem Muftuler-Bac, "Turkey's Role in the EU's Security and Foreign Policies", *Security Dialogue* (Vol. 31, No. 4, December 2000), pp. 489-502.

62. For a theoretical treatment of this view see B. Irondelle, "Europeanization without the European Union? French Military Reforms 1991-96", *Journal of European Public Policy* (Vol. 10, No. 2, 2003), p.223. For the opposite argument see C. Radaelli, "The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on the Concepts, Methods, and the Challenges of Empirical Research", *Politique Européenne* (Vol. 5, No. 2, 2001), pp. 107-142.

63. Successive Greek governments have shown remarkable continuity in using the Cyprus issue for blocking EU-Turkey relations since the 1980s. See —among others—Heinz Kramer, "Turkish Application for Accession to the European

Community and the Greek Factor”, *Europa Archiv* (Vol. 42, No. 10, November 1987), pp. 605-614; Tozun Bahceli, *Greek-Turkish Relations Since 1955* (Boulder, Westview Press, 1990); Constantine Stephanou and Charalambos Chardanides, “The EC Factor in the Greece-Turkey-Cyprus Triangle” in Dimitri Conostas, *The Greek-Turkish Conflict in the 1990s*, op. cit., 207-230. On March 6, 1995 Greece decided to lift its veto towards the EU-Turkey Customs Union agreement. In exchange for the removal of the Greek veto on the Customs Union accession negotiations between the EU and Cyprus would begin in March 1998. Cyprus will thus be included in the next round of enlargement accession negotiations. With regard to Turkey’s European orientation, decisions made in Luxembourg and Cardiff, in January and June 1998 respectively, further burdened the already tense and fragile Greek-Turkish security agenda, as the postponement of Turkey’s accession negotiations remained linked to Greece’s deliberate policy of keeping the doors of the European Union (EU) closed.

64. The use of these terms is attributed to Professor Theodore Couloumbis, see Theodore Couloumbis, “Strategic Consensus in Greek Domestic and Foreign Policy since 1974”, *Thesis: A Journal of Foreign Policy Issues* (Vol. 1, No. 4, Winter 1997-98), (EU) 11-17.

65. At the EU summit In Helsinki, Athens accepted the granting of EU candidate status for Turkey, attaching only two conditions (in addition, of course, to the Copenhagen criteria that apply to all candidate countries). Firstly, Turkish claims concerning ‘grey zones’ in the Aegean and the dispute over the delimitation of the continental shelf had to be submitted to the International Court of Justice in the Hague by 2004, if all other efforts failed, and secondly, that the accession of Cyprus to the EU would not be conditional on the resolution of the Cyprus problem. A detailed account of the institutional reflections of Greece’s strategy as shaped in the European Union summits in Helsinki (1999), Copenhagen (2003) and Brussels (2004) follows in Chapter 4.

66. See Panayotis Tsakonas and Thanos Dokos, “Greek-Turkish Relations in the Early Twenty-First Century: A View from Athens” in Lenore Martin and Dimitris Keridis (eds.), *The Future of Turkish Foreign Policy* (BCSIA Studies in International Security, Cambridge, MIT Press, 2004), pp. 113.

67. It is worth noting that Helsinki has made evident that *democratization is a prerequisite for membership*. Thus clashed with the dominant perception in Turkish politics in the 1990s, namely that the EU should first incorporate Turkey as a full member and it will then help foster democratization. See Panayotis Tsakonas, “Turkey’s Post-Helsinki Turbulence. Implications for Greece and the Cyprus Issue, *Turkish Studies* (Vol. 2, No. 2, Autumn 2001), p. 31.

The EU Council, held in Copenhagen in 1993 adopted the following criteria for the evaluation of candidate countries for membership in the EU: (a) political conditions, i.e., the state of democracy and the respect for human rights, (b) economic conditions, i.e., macroeconomic stability, ability to deal with competitive pressure; and (c) the ability to adopt the European acquis. The Copenhagen EU Council stated that “membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights, and the respect for and protection of minorities”. See *Presidency Conclusions*, The Council of the European Union (Copenhagen, 1993).



## **La France et la question chypriote, ou les zigzags de la politique chypriote de la France de 1965 à 2005 \***

**Jean Catsiapis\***

### **ABSTRACT**

The author analyzes how French policy regarding Cyprus from 1965 to 2005 zigzagged according to Franco-Turkish relations, French domestic policy, and Paris' attitude towards the UN. Hostile to the treaties of Zurich and London which created the Cypriot Republic, the French Government denied the Cypriot state sovereignty both internally and externally from 1965 to 1969. In fact, France even refused accreditation to a Cypriot ambassador in Paris. In 1969, France received its first Cypriot ambassador and upheld the Greek policy on Cyprus, notably in 1974 when the Turkish army invaded Cypriot territory. In 1992, François Mitterrand's visit to Turkey initiated a rebalancing of the French policy on Cyprus. This development may be explained by the desire of French businesses to gain access to the Turkish market. The author concludes by reviewing the pro-Turkish stance of Jacques Chirac, who did, nonetheless, plead for the diplomatic recognition of Cyprus by Ankara.

### **RÉSUMÉ**

L'auteur analyse la politique chypriote de la France de 1965 à 2005, qui a zigzagué en fonction de la position de Paris à l'égard de l'ONU, de l'état des relations franco-turques et de facteurs de politique intérieure française. De 1965 à 1969 le gouvernement français, hostile aux accords de Zurich et de Londres, qui ont donné naissance à la République de Chypre, a nié la souveraineté interne et externe de cet Etat au point de refuser l'accréditation à Paris d'un ambassadeur chypriote. A partir de 1969, la France, qui accueille le premier ambassadeur de Chypre soutient la politique chypriote de la Grèce, en particulier en 1974, lorsque l'armée turque envahit le territoire chypriote. Puis en 1992 avec la visite de François Mitterrand en Turquie s'amorce un rééquilibrage de la politique chypriote de la France, qui s'explique par l'objectif de procurer aux entreprises françaises des débouchés sur le marché turc. L'auteur termine son étude en analysant la politique pro-turque de Jacques Chirac, qui, toutefois, en 2005, plaide pour la reconnaissance diplomatique de Chypre par Ankara.

«Au fait comment va Mgr Makarios». Cette question posée par Jacques Chirac, le 12 mai 1986, alors Premier ministre, à Christos Sartzetakis, chef

\* Université de Paris X

de l'Etat hellénique en visite officielle à Paris, sur l'état de santé du président de la République de Chypre, pourtant mort neuf années plus tôt donne bien la mesure de l'ignorance de la classe politique française de la question chypriote<sup>1</sup>. De 1965, année au cours de laquelle le Conseil de sécurité de l'ONU adopte quatre résolutions relatives à la question chypriote<sup>2</sup> au 3 octobre 2005, date de l'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, alors même que l'armée de ce pays continue à occuper le nord de Chypre, Etat membre de cette Union, la politique chypriote de la France a zigzagué en fonction de la position de Paris à l'égard de l'ONU, des relations franco-turques mais aussi des aléas de la politique intérieure française.

### **La négation de la souveraineté de Chypre 1965-1969**

En 1965, la France dans la continuité de la position arrêtée par le général de Gaulle lors de ses entretiens du 29 juin 1964 avec Georges Papandréou et du 1<sup>er</sup> juillet avec Ismet Inonu<sup>3</sup> considère que Mgr Makarios est responsable de la détérioration de la question chypriote tout en estimant comme lui que les traités de Londres et de Zurich de 1959, qui ont donné naissance à la République de Chypre, sont contestables. Ainsi s'expliquent les instructions données à la délégation française avant l'adoption de la résolution 207 du Conseil de sécurité de l'ONU «de ne pas mentionner les traités de Londres et de Zurich»<sup>4</sup>. L'hostilité de de Gaulle à l'égard de l'ONU dominée par les Américains et les Anglais va encore s'exprimer en novembre 1965 lorsque Roger Seydoux le représentant permanent de la France aux Nations Unies fait savoir qu'il utilisera son droit de veto si un projet de résolution anglo – américain condamnant le gouvernement de Mgr Makarios venait à être présenté.

Cette position de la France, note l'Ambassadeur français à Nicosie, M.Sainte Marie, provoque la préoccupation et la peine du Dr Kutchuk, le vice-président turc de Chypre<sup>5</sup>.

A vrai dire le gouvernement français s'interroge dès la fin de la guerre d'indépendance de Chypre sur la réalité de l'existence d'un Etat chypriote et l'opportunité pour Paris d'accepter de nouer avec lui des relations au niveau d'ambassadeurs. C'est ainsi que lorsque Chypre devient un Etat indépendant

en 1960 la France y possédait un consulat général, qui se transformera tout naturellement en Ambassade<sup>6</sup>. Et dès le 19 décembre 1959, le consul général de France reçoit pour instruction de présenter ses félicitations personnelles à Mgr Makarios et au Dr Kutchuk, à l'occasion de leur élection comme président et vice-président de la République, leur désignation ne devant prendre effet qu'au jour de l'indépendance. En revanche, Paris, pour différentes raisons, refuse d'accueillir un ambassadeur de la République de Chypre. Pour comprendre ce refus il faut d'abord noter que le Chargé d'affaires français Baudoy demande le 20 septembre 1960<sup>7</sup> au ministre des affaires étrangères Kyprianou pourquoi Mgr Makarios avait décidé de se faire représenter en Allemagne plutôt qu'en France. Il lui fut alors répondu que le chef de l'Etat chypriote avait voulu donner satisfaction immédiate à la communauté turque de l'île mais que l'intention de celui-ci était de nommer un ambassadeur à Paris « parmi les membres de la communauté de langue grecque ». Ensuite on doit supposer que la décision de Mgr Makarios de maintenir Chypre au sein du Commonwealth<sup>8</sup> n'a pas du être appréciée par de Gaulle, dont l'anglophobie était certaine. Mais l'explication la plus probable du refus français d'accueillir un ambassadeur de Chypre tient au fait que Paris n'a pas été consulté au moment de l'indépendance de ce pays alors même que la France était signataire du traité de Lausanne du 24 juillet 1923 qui avait établi le statut juridique de l'île. Ainsi que de Gaulle l'a affirmé le 29 juin 1964 au Premier ministre grec Georges Papandréou « le statut actuel de Chypre, nous ne l'avons jamais approuvé, il est artificiel »; puis le 1<sup>er</sup> juillet 1964 au président turc Ismet Inonu: « Chypre n'existe pas en tant qu'Etat »<sup>9</sup>. La France ignore donc Chypre et ne veut prendre en compte que la Grèce et la Turquie.

### **L'étude juridique du Quai d'Orsay de 1967**

La position de la France à l'égard du statut de Chypre a été précisée par une étude du service des affaires juridiques du Quai d'Orsay en date du 27 novembre 1967<sup>10</sup>. Dans cette étude il est dit très clairement que la souveraineté de Chypre n'existe ni sur le plan interne ni sur le plan externe. Ce texte souligne que « Chypre n'a pu choisir sa Constitution » et que ses compétences externes sont limitées « en ce qui concerne le droit de traiter, le libre exercice de la compétence de guerre et l'organisation des forces armées et des forces de police ». Cette étude, en outre, conteste le fait que « l'article



3 du traité de garantie autorise la Turquie à effectuer un débarquement, même pacifique, à Chypre pour rétablir la situation». Le service juridique du Quai d'Orsay rappelle que la France n'a pas voté le paragraphe 4 de la résolution 186 du 4 mars 1964 du Conseil de sécurité de l'ONU sur l'envoi d'une force à Chypre et conclut son analyse du statut de Chypre en se demandant si Grecs et Turcs à la suite de l'adoption de cette résolution «n'ont pas admis implicitement qu'il ne leur appartenait plus d'intervenir dans le maintien de l'ordre à Chypre par les moyens du traité de garantie». Il ressort de cette analyse des juristes du Quai d'Orsay que les puissances garantes de l'indépendance de l'île, incapables d'assumer leurs obligations ont internationalisé le problème de Chypre en le portant devant les Nations Unies. La méfiance des Français envers l'ONU conduit Roger Seydoux en juin 1966, qui se résigne à rendre hommage aux opérations du maintien de la paix, à émettre l'opinion que celles-ci pourraient retarder la solution du problème chypriote dans la mesure où «ces opérations dispensent les parties intéressées d'entreprendre les efforts nécessaires»<sup>11</sup>.

### **L'envoi en 1969 d'un ambassadeur en France**

Le dégel des relations chypriotes en 1969 a toutefois été précédé d'une tension entre Paris et Nicosie lorsque le général de Gaulle dans une conférence de presse septembre 1968 croit devoir dire: «Je ne crois pas que le système de la Fédération soit toujours très bon et très pratique. Car en somme cela consiste à mettre ensemble des peuples très différents, voire opposés et qui par conséquent n'y tiennent pas du tout. On le voit au Canada. On le voit, en Rhodésie, en Malaisie, à Chypre»<sup>12</sup>. Cette position du chef de l'Etat français, qui dit en substance que Grecs et Turcs ne peuvent vivre ensemble à Chypre et que la partition de l'île, qu'il avait déjà suggérée en 1964 lors de sa rencontre avec Inonu, doit être envisagée, ne manque pas d'inquiéter le gouvernement chypriote. Mais dès le 23 octobre 1968, Spyros Kyprianou, qui rencontre Michel Debré lui dit approuver les options politiques de la France<sup>13</sup>. Le rapprochement entre Nicosie et Paris, que souhaite Mgr Makarios, s'explique par sa volonté de s'appuyer sur la France pour faciliter l'Association de Chypre aux Communautés européennes, qui est devenu un des axes majeurs de la diplomatie chypriote. De fait l'embargo de Paris sur les ventes d'armes à Israël, après la guerre des six jours, est très appréciée des autorités chypriotes, qui, dans leur confrontation

avec la Turquie, se sont toujours appuyées sur les Etats arabes ainsi que le note *Le Monde* début 1969 dans un article dont le titre est «Les relations avec la France prennent un nouveau départ»<sup>14</sup>. Finalement le gouvernement français donne son agrément en février 1969 à la nomination de Polys Modinos comme premier ambassadeur de la République de Chypre à Paris<sup>15</sup>, qui, au demeurant, a été le dernier ambassadeur à avoir présenté ses lettres de créance au Général de Gaulle, qui démissionne le 28 avril 1969. De son côté le président Makarios en recevant début avril 1969 les lettres de créance de Jean de Garnier des Garets, nouvel ambassadeur de France à Nicosie exprime le souhait d'une consolidation des relations franco-chypriotes<sup>16</sup>. Il est certain que c'est grâce à l'appui de Paris que la République de Chypre parvient à signer un accord d'association avec les Communautés européennes, le 19 décembre 1972, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1973.

### **Le soutien à la politique chypriote de la Grèce 1969-1992**

La normalisation des relations franco-chypriotes, effective depuis les premiers mois de l'année 1969, va conduire le président Makarios à des confidences et à informer l'Ambassadeur de France, le 28 mars 1970, que l'attentat dont il avait fait l'objet le 8 mars, avait eu pour «cerveau» Polycarpos Georgadjis, son ancien ministre de l'intérieur<sup>17</sup>. Sur le plan de la question chypriote, le soutien de Paris va s'affirmer lors de l'invasion de la République de Chypre, le 20 juillet 1974, par l'armée turque. La France, à cette occasion, va devenir l'allié le plus efficace de la Grèce et de Chypre. C'est Valéry Giscard d'Estaing, le président de la République française, qui prend l'initiative d'appuyer les efforts de Constantin Caramanlis faisant face aux conséquences de l'agression turque à Chypre, condamnée sévèrement par Paris. D'une part, son gouvernement est le principal artisan des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU du 20 juillet 1974 (353) et du 14 août 1974 (357) exigeant un cessez le feu et le retrait des troupes étrangères de Chypre s'y trouvant en dehors des prévisions de traités internationaux. D'autre part, le chef de l'Etat français décide d'accélérer des livraisons d'armes à la Grèce, notamment des avions de chasse «Mirage», information que l'ambassade de France à Athènes croit cependant devoir démentir<sup>18</sup>. A la suite du retrait de la Grèce de l'OTAN, qui suit immédiatement la seconde invasion de Chypre par la Turquie, le 14 août 1974, les propos de Giscard d'Estaing - «la Grèce à laquelle nous devons une

large part de notre civilisation, ce qui explique l'affection que la France porte à son peuple »<sup>19</sup> - provoquent une grande émotion chez les Grecs donnant naissance au slogan «Grèce-France-Alliance». Ainsi que le relève Patrick Devedjian, dans son rapport d'une mission du Groupe d'amitié France Chypre de l'Assemblée nationale effectuée à Nicosie en 1997 «les partis politiques français de droite comme de gauche se sont prononcés dès 1974, en faveur de l'application des résolutions des Nations Unies concernant Chypre, qui prévoient le retrait des troupes turques de ce pays»<sup>20</sup>. On observe, à l'évidence, une solidarité de Paris avec Athènes et Nicosie face à la violation du droit international par l'armée turque à Chypre. Mais ne pouvant faire évoluer les rapports de force en faveur de la Grèce dans le bras de fer qui oppose ce pays à la Turquie, même si Paris assure Caramanlis de son soutien diplomatique face à Ankara<sup>21</sup>, Giscard d'Estaing va faciliter le rapprochement entre Athènes et les Communautés. Il est indéniable que la Grèce est devenu, le 1<sup>er</sup> janvier 1981, le dixième membre des Communautés européennes grâce à l'appui du président français, qui a dû combattre les objections notamment celles de Jacques Chirac à l'intégration des Grecs dans l'Europe communautaire.

### **La position française sur l'occupation de Chypre par la Turquie**

A l'occasion d'une question écrite posée en 1977 par le député Pierre-Bernard Cousté sur l'indemnisation des biens perdus en 1974 par les Français de Chypre, le ministre français des affaires étrangères a été amené à définir la position de la France sur la nature juridique de l'intervention militaire de l'armée turque et du stationnement de celle-ci en territoire chypriote. Dans la réponse à cette question<sup>22</sup> il est précisé que la Turquie est à Chypre «une puissance occupante» et que conformément au «règlement de La Haye de 1907» celle-ci doit indemniser les biens des ressortissants français. Il est donc clair que la France refuse d'admettre le point de vue d'Ankara, exprimé par le directeur des affaires politiques du ministère turc des affaires étrangères, Necdet Tezel, qui le 13 février 1975 avait fait savoir à l'Ambassade de France en Turquie que «l'armée turque n'est pas une armée occupante» et que la zone chypriote turque «n'est pas une zone occupée, mais une zone contrôlée» et que le gouvernement turc ne saurait interférer dans la gestion de «l'administration autonome chypriote turque»<sup>23</sup>.

Le gouvernement français invité à présenter les demandes d'indemnisation de ses ressortissants auprès de cette administration a préféré s'abstenir de toute initiative de ce type, ne reconnaissant pas cette entité.

### **La position française sur la proclamation d'indépendance de «la République turque de Chypre nord»**

La zone occupée de Chypre s'est transformée d'abord en Etat fédéré chypriote turc, le 13 février 1975, puis en «République turque de Chypre nord» le 15 novembre 1983. Ces décisions unilatérales ont été condamnées respectivement par les résolutions du Conseil de sécurité du 12 mars 1975 (367) et du 18 novembre 1983 (541) avec l'approbation du gouvernement français. La proclamation d'un Etat fédéré chypriote turc, selon une note de l'ambassadeur français à Nicosie, Alain Chaillous, s'explique tant par la volonté du gouvernement turc de sauver la face au moment de la suspension de l'aide américaine que par la nécessité de l'administration chypriote turque de Rauf Denktash de donner une base légale à ses activités<sup>24</sup>. Mais comme le note justement ce diplomate le geste des Chypriotes turcs aura eu une conséquence au moins inattendue. En proclamant l'indépendance de leur Etat fédéré ceux-ci auront abouti à ce qu'à peu près le monde entier déclare que le seul gouvernement internationalement reconnu était celui de Mgr Makarios. Ainsi s'explique sans doute la position de R. Denktash, selon laquelle la déclaration unilatérale du 13 février 1975 n'était qu'une simple réorganisation de sa zone, qui n'appelait pas de reconnaissance internationale.

La proclamation de l'indépendance de «la République turque de Chypre nord» intervient le 15 novembre 1983 alors que la France et la Grèce sont dirigées toutes deux par des socialistes. Mais l'axe Paris-Athènes, au delà de la condamnation de la déclaration d'indépendance par François Mitterrand et Andréas Papandréou de cette entité, reconnue jusqu'à aujourd'hui sur le plan international par la seule Turquie, ne permettra pas de mettre en échec cette décision qui contribue à approfondir la séparation entre les deux communautés de l'île.

De fait, la France dans le but d'assurer à son économie des débouchés sur le marché turc va progressivement par petites touches procéder à un rééquilibrage de sa politique chypriote.

## **Le rééquilibrage de la politique chypriote de la France 1992-2005**

Dés juillet 1984 on observe un début de retrouvailles franco-turques lorsque F.Mitterrand confie à l'ancien ambassadeur Etienne Mana'ch la mission d'examiner les moyens de réchauffer les relations entre Paris et Ankara. Celui-ci sera ainsi amené à critiquer ouvertement les propos de plusieurs ministres français sur le génocide des Arméniens en précisant que le chef de l'Etat « était opposé à la répétition de telles erreurs »<sup>25</sup>.

Force est de constater que le réchauffement des rapports entre Paris et Ankara va intervenir malgré les excellentes relations à titre personnel que le président français va entretenir avec le chef de l'Etat chypriote, Georges Vassiliou pendant le mandat de celui-ci (1988-1993).

## **La réactivation des relations franco-turques de 1992**

C'est la visite en Turquie que F.Mitterrand effectue en avril 1992, qui va marquer le dégel des relations franco-turques. Au demeurant cette visite répond à celle du Premier ministre turc Turgut Ozal effectuée en France en novembre 1988. Mais c'est sous la présidence de Jacques Chirac qui débute au printemps 1995 qu'un élan particulier sera donné aux relations franco-turques, malgré le vote le 18 janvier 2001 de la loi française sur la reconnaissance du génocide arménien. Ami de longue date de la Turquie, J.Chirac a eu à cœur de faciliter le rapprochement de ce pays avec l'Union européenne tout en évitant de s'impliquer dans un soutien appuyé à la candidature de Chypre à cette Union ou à un règlement de la question chypriote favorable aux intérêts de Nicosie. On doit noter ainsi qu'au Conseil des affaires générales du 5 octobre 1998, la France mais aussi l'Italie, autre pays dévoué à la Turquie, déclarent que l'adhésion de Chypre à l'UE ne doit pas être considérée comme automatique, attitude qui entraîne une vive réaction du ministre grec des affaires étrangères Théodore Pangalos, affirmant « qu'il est regrettable et immoral que la division de l'île soit considérée comme un obstacle à son adhésion ». S'agissant du règlement de la question chypriote, le président Chirac, en réponse à un questionnaire de l'Association des Amis de la République de Chypre au cours de la campagne présidentielle de 2002, évite de se prononcer clairement en faveur du départ des troupes turques de l'île<sup>26</sup>. Il se borne en effet à dire « qu'il ne s'est jamais

résigné au statu quo qui dure dans l'île depuis trop longtemps» et qu'il continuera «d'encourager les deux parties à négocier et de les inciter à un règlement global juste et durable de la question chypriote dans le respect des résolutions des Nations unies». Plus surprenant est le manque d'intérêt du président Chirac pour le sort des vingt deux Français de Chypre, qui ont perdu leurs biens lors de l'invasion de 1974. Abandonnant la thèse de la France qui considère que la Turquie doit indemniser ses ressortissants celui-ci se contente de dire: «Les compensations des pertes du fait de la partition de l'île en 1974 sont un des points essentiels des négociations intercommunautaires actuellement en cours» et qu'il «continuera de veiller avec la plus grande attention aux suites réservées à la situation des vingt deux Français de Chypre». Finalement c'est en voulant favoriser la candidature de la Turquie à l'Union européenne que Paris devra se résigner à faciliter l'adhésion de la République à cette Union : au Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 il est en effet décidé que «la Turquie est un pays candidat, qui a vocation à rejoindre l'Union» tout en admettant que pour l'adhésion de Chypre la décision sera prise par le Conseil sans que le règlement de la question chypriote puisse en constituer une condition préalable.

### **La position française après le referendum du 24 avril 2004**

Après la signature le 16 avril 2003 du traité d'adhésion de Chypre à l'Union européenne, l'ONU sous la très forte pression des Etats Unis et de la Grande Bretagne a essayé d'obtenir la réunification de l'île avant l'entrée effective des Chypriotes dans la famille européenne prévue pour le 1<sup>er</sup> mai 2004. Le plan Annan de réunification de Chypre, modifiée dans son ultime version pour satisfaire toutes les demandes d'Ankara a été soumis par referendum aux deux communautés de cet Etat. Comme on pouvait s'y attendre la communauté chypriote grecque a rejeté le plan Annan, approuvé, en revanche, par la population du nord de Chypre, qui, à vrai dire, souhaitait par son vote moins se réunifier avec les Chypriotes grecs qu'avoir la possibilité de rejoindre l'Union européenne<sup>27</sup>. Pour «punir» les Chypriotes grecs de leur rejet du plan Annan le président Chirac a eu l'idée pour le moins choquante d'accueillir à Paris, le 20 juillet 2004, le Premier ministre turc Erdogan, soit 30 ans jour pour jour après l'invasion de Chypre par la Turquie. En outre, deux jours plus tard, le 22 juillet, Mehmet Ali Talat

«Premier ministre de la République turque de Chypre nord» a été reçu au Quai d'Orsay par Mme Claudie Haigneré, ministre déléguée aux affaires européennes. Celle-ci aura beau dire qu'elle a rencontré non pas le chef de gouvernement d'un Etat non reconnu par Paris mais un dirigeant de la communauté chypriote turque, le fait est que pour la première fois depuis 1974 un ministre français a cru devoir recevoir officiellement un officiel de la zone occupée de Chypre. Paris a donc rejoint le camp des Anglais et des Américains soucieux de rompre l'isolement diplomatique de l'entité située au nord de Chypre malgré les dispositions de la résolution 541 du Conseil de sécurité du 18 novembre 1983 invitant tous les Etats à ne pas reconnaître «la République turque de Chypre nord».

### **La position française du 2 août 2005 sur la reconnaissance de Chypre par la Turquie**

La décision du président Chirac de soumettre au peuple français, le 29 mai 2005, l'approbation d'un projet de loi autorisant la ratification du traité instituant la Constitution européenne a provoqué de telles réactions hostiles, en particulier en raison des conclusions du Conseil européen du 17 décembre 2004, qui arrête la date du 3 décembre 2005 comme début des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. L'hostilité de l'opinion publique à ces négociations a tellement inquiété les autorités politiques françaises qu'a eu lieu préalablement au referendum une révision constitutionnelle, le 1<sup>er</sup> mars 2005, prévoyant que, le moment venu, le peuple français serait obligatoirement consulté pour se prononcer sur l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne. D'autre part, pour éviter que ne soit davantage mise en lumière l'occupation du nord de Chypre par l'armée turque, que les médias français ont subitement découverte, l'Elysée décide que la visite officielle du président Papadopoulos à Paris aura lieu en fin d'année<sup>28</sup> et non avant le referendum. Malgré ces précautions le peuple français, le 29 mai 2005, refuse d'approuver, une majorité de 54%, le traité constitutionnel. Au cours de l'été 2005, de nombreux hommes politiques français estiment qu'il ne sera pas possible d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Turquie, si cet Etat ne reconnaît pas préalablement la République de Chypre. Pour éviter d'avoir à subir la pression de ceux-ci, le Premier ministre Dominique de Villepin, le 2 août 2005, déclare qu'il est impensable qu'un Etat puisse entamer des négociations avec l'Union

européenne tout en refusant de reconnaître diplomatiquement la République de Chypre, membre de cette Union. Cette prise de position a beaucoup surpris compte tenu de l'attitude pro-turque de la France, exprimée en particulier par son ambassade à Nicosie. Il est certain que cette prise de position n'a pas eu d'effet puisque les négociations d'adhésion de la Turquie avec l'UE ont bien commencé le 3 octobre 2005 sans la reconnaissance au préalable de Chypre par le gouvernement turc. Il faut toutefois souligner que c'est grâce à la France qu'a pu être évitée l'adoption, à l'automne 2005, d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU proposée par les anglo-américains et qui visait à rompre l'isolement économique de la partie nord de Chypre.

En conclusion, force est de constater que l'opinion publique française autrefois très peu intéressée par les questions de politique étrangère et européenne est à l'heure actuelle sensible aux méfaits de la mondialisation et aux menaces de l'islamisme, qui proviennent, selon elle, non seulement des Etats arabes mais aussi de l'Iran et de la Turquie. Il semble évident que la campagne pour les élections présidentielles et parlementaires du printemps 2007 sera, pour la première fois depuis longtemps, une occasion privilégiée pour les Français de débattre des orientations diplomatiques de leur pays et donc en particulier de sa politique chypriote.

\*Cette étude constitue la suite de notre article *La France et la question chypriote, de la guerre d'indépendance à la crise de 1964* –cette *Revue*, (printemps 1996)– complété par une série de documents publiés dans le numéro du printemps 2005)

#### NOTES

1. *Le Pli* n° 4 du 27 mai 1986.
2. Résolutions du 19 mars 1965 (201), du 15 juin 1965 (206), du 10 août 1965 (207) et du 17 décembre 1965 (219).
3. Le texte de ces entretiens a été publié dans cette *Revue* (printemps 1996).
4. Voir Annexe 1.



5. Archives du Quai d'Orsay, Service des Pactes, 1961-1970, dossier 372.
6. Le Consul de France en place devient Chargé d'affaires le 16 août 1960 et le premier ambassadeur de France a été nommé à Nicosie le 26 juin 1961.
7. Archives du Quai d'Orsay Note de la Sous Direction d'Europe méridionale du 20 décembre 1960, Europe 1960-1965, Série Chypre, dossier 1.
8. *Le Monde* du 19 août 1960.
9. Voir cette *Revue*, (printemps 1996 pages 28 et 32).
10. Voir Annexe 2.
11. *Le Monde* du 18 juin 1966.
12. *Le Monde* du 11 septembre 1968.
13. *Le Monde* du 25 octobre 1968.
14. *Le Monde* des 2-3 février 1969.
15. *Le Monde* 7 février 1969.
16. *Le Monde* 6-7 avril 1969.
17. Archives du Quai d'Orsay, Service des Pactes, dossier n° 372.
18. *Le Monde* du 22 août 1974.
19. *Le Monde* du 29 août 1974.
20. Assemblée nationale, *Mission du Groupe d'Amitié France Chypre*, Paris, 1997, p. 74.
21. Lettre de V. Giscard d'Estaing à C. Caramanlis du 31 mars 1976 (publiée par ailleurs dans le présent numéro de cette *Revue*).
22. Voir Annexe 3.
23. Archives du Quai d'Orsay, Europe 1971-1976, Chypre, dossier 3184.
24. Même référence que celle de la note 23.
25. *Le Monde* du 18 juillet 1984.
26. Voir Annexe 4.

27. Les Chypriotes grecs ont rejeté à la majorité de 76% le plan Annan approuvé en revanche par 65% des habitants de la zone occupée (Chypriotes turcs et colons turcs).

28. La visite à Paris du président Papadopoulos a eu lieu le 4 novembre 2005.

**Annexe 1: Instructions à la délégation française à l'ONU du 4 août 1965(Archives du Quai d'Orsay, Service des Pactes, dossier no 372)**

Dans les débats du Conseil de sécurité, la France s'est toujours efforcée de tenir compte à la fois des préoccupations des Grecs et de celles des Turcs. Aujourd'hui la situation se présente de façon particulière, puisque c'est le gouvernement chypriote qui est en cause directement. Profitant de la situation troublée qui règne à Athènes, il a pris l'initiative d'un certain nombre de mesures qui, modifiant le statut existant, ne peuvent, si elles étaient appliquées, qu'envenimer à nouveau la situation dans l'île.

Dans votre intervention, vous indiquerez que nous nous étions félicités de l'amélioration constatée depuis plusieurs mois. Nous avons noté que des contacts entre Grecs et Turcs s'étaient ouverts par la voie diplomatique ordinaire et qu'ainsi pourraient enfin être espérés quelques progrès vers une solution.

Vous n'aurez pas à mentionner les traités de Londres et de Zurich, auxquels est incorporée la Constitution présente de Chypre, mais vous pourrez dire que les récentes décisions de Nicosie ne répondent pas aux recommandations du Conseil de sécurité et à sa résolution du 4 mars 1964. Celle-ci en effet «invitait tous les Etats membres ... à s'abstenir de toute action ou de toute menace d'action qui risquerait d'aggraver la situation dans la République souveraine de Chypre». Elle recommandait d'autre part «la recherche d'une solution pacifique» et «un règlement concerté du problème qui se pose à Chypre».

Les décisions du gouvernement et du Parlement chypriotes sont de nature à entraver l'amélioration de la situation que l'on pouvait observer ces derniers temps et elles s'éloignent d'un règlement concerté. Considérer ceci ne saurait être considéré comme une intrusion dans les affaires intérieures d'un Etat. D'ailleurs comme le dit le rapport du Secrétaire général en date

du 29 juillet (S/6569): le représentant spécial du Secrétaire général et le commandant des troupes ont estimé dès l'origine pouvoir faire bénéficier de leurs bons offices le gouvernement et la communauté chypriote turque pour, conformément à leur mandat, éviter une crise.

Dans ces conditions, le Conseil pourrait soit par une résolution, soit sous la forme d'un consensus, rappeler les dispositions de la résolution précitée et exprimer le vœu qu'aucune mesure d'ordre unilatéral ne vienne en compromettre l'effet.

Vous pourrez conclure en exprimant l'espoir que se poursuivent les conversations directes gréco-turques, seules susceptibles d'aboutir à un résultat, chacun se gardant en même temps de tout recours à la force ou menace d'y recourir.

Diplomatie p.o

O. Deleau

## **Annexe 2: Le statut international de Chypre (Archives du Quai d'Orsay, note du service juridique du 27 novembre 1967)**

Le service juridique a cru devoir établir à l'intention de la Direction des Affaires politiques une brève étude rappelant les éléments juridiques essentiels de l'affaire de Chypre.

*I-Le statut international de Chypre est déterminé par les accords de Londres et de Zurich.*

Ces accords ont créé un Etat aux compétences limitées tant sur le plan interne que sur le plan international, et soumis à la garantie de puissances étrangères (Grande Bretagne, Grèce et Turquie).

**A/ Chypre n'a pu choisir sa Constitution**, qui a été définie par un Traité international. Le mémorandum du 19 février 1959 porte en effet que la Grande Bretagne, la Grèce et la Turquie

«Prenant acte de la déclaration du représentant de la communauté chypriote grecque et du représentant de la communauté chypriote turque,

par laquelle ils acceptent comme base du règlement final du problème de Chypre les documents annexés au présent mémorandum.

Adoptant ci, au nom de leurs Gouvernements respectifs, les documents annexés à ce mémorandum... Comme base du règlement final du problème de Chypre».

Parmi les documents annexés au mémorandum l'accord portant «structure de base de la République de Chypre» détermine avec précision aussi bien la répartition des compétences entre les organes constitutionnels de ce pays que les conditions d'exercice de ces compétences.

N'ayant pu choisir sa Constitution, Chypre ne peut non plus en principe la modifier sur des points considérés comme essentiels.

L'article 7 de l'accord sur la structure de base de la République de Chypre ne prévoit en effet de possibilité de révision, à la majorité des 2/3 des membres grecs et des membres turcs de la Chambre des représentants que sur des points non fondamentaux.

Or, en vertu de l'article 182 de la Constitution, « les articles ou fragments d'articles de la présente Constitution, reproduits à l'Annexe III, qui ont été empruntés à l'Accord de Zurich en date du 11 février 1959 constituent les articles fondamentaux de la présente Constitution et ne pourront être modifiés en aucun sens par amendements, addition ou suppression ».

### **B/Les compétences externes de Chypre sont également limitées:**

- a) en ce qui concerne le droit de traiter ;
- b) en ce qui concerne le libre exercice de la compétence de guerre et l'organisation des forces armées et des forces de police.
  - l'importance des forces armées est prédéterminée ;
  - le Traité d'alliance entre Chypre, la Grèce et la Turquie prévoit qu'une assistance militaire sera accordée à Chypre (Etat major tripartite auquel participent la Grèce pour 950 officiers, sous-officiers et soldats, et la Turquie pour 650 officiers, sous-officiers et soldats).

C. En vertu des accords de Zurich et de Londres, Chypre est soumis à une garantie internationale portant tant sur son statut interne que sur son statut international.

Le Traité de garantie dispose :

«art.1- La République de Chypre s'engage à assurer le maintien de son indépendance, de son intégrité territoriale et de sa sécurité, ainsi que le respect de sa Constitution.

Elle assume l'obligation de ne pas participer intégralement ou partiellement à aucune union politique ou économique avec quelque Etat que ce soit. Dans ce sens elle déclare interdite toute activité de nature à favoriser directement ou indirectement tant l'union que le partage de l'île.

art.2- La Grèce, le Royaume uni et la Turquie prenant acte des engagements de la République de Chypre établis dans l'article 1<sup>er</sup>, reconnaissent et garantissent l'indépendance, l'intégrité territoriale et la sécurité de la République de Chypre ainsi que l'ordre des choses établi par les articles fondamentaux de sa Constitution.

Ils assument également l'obligation d'interdire pour ce qui dépend d'eux toute activité ayant pour but de favoriser directement ou indirectement tant l'union de la République de Chypre avec tout autre Etat que le partage de l'île;

art.3- En cas de violation des dispositions du présent traité, la Grèce, le Royaume-Uni et la Turquie promettent de se concerter en vue des démarches ou mesures nécessaires pour en assurer l'observation.

Dans la mesure où une action commune ou concertée ne serait pas possible, chacune des trois Puissances garantes se réserve le droit d'agir dans le but exclusif du rétablissement de l'ordre établi, par le présent traité ».

Il était évident que la Constitution s'étant efforcée de faire coexister deux communautés nationales antagonistes, de prétendues violations de l'ordre établi pouvaient difficilement conduire à une prise de position commune des trois puissances garantes. C'est donc le second alinéa de l'article 3 du traité de garantie, qui risquait d'être le plus souvent invoqué. Or son application était susceptible de créer des risques de guerre entre la Grèce et la Turquie.

Ce sont sans doute les considérations qui précèdent, et le caractère de l'administration de Mgr Makarios, qui ont conduit le gouvernement français à refuser de recevoir un ambassadeur de ce pays (cf. par exemple, tg du département No 3662, à destination de New -York du 6 août 1965).

Il est à noter que, sur ce point, l'URSS semble avoir une position différente de la nôtre (cf. tg. Moscou 4722 et 4723 du 23 novembre 1967).

Pour sa part, le gouvernement français considère, jusqu'à présent, que les accords de Zurich et de Londres, «sur lesquels (il n'a) pas été consulté» «ne peuvent guère servir de base à une solution» «qui impliquerait nécessairement l'abolition du système actuel» (cf. tg du Département, No 2177-84 du 7 juillet 1964, relatant un entretien du Général de Gaulle avec M.Inonu).

II. Quoi qu'il en soit, *il est permis de tenter d'apprécier* –compte tenu des incertitudes du dossier – *les événements actuels eu égard aux dispositions des accords de Zurich et de Londres*

Bien qu'il semble ressortir des télégrammes tant de notre Ambassade à Ankara que de notre Ambassade à Athènes que la note turque adressée au gouvernement grec ne portait pas directement sur la présence des troupes helléniques à Chypre, il apparaît que c'est cependant l'existence de ces troupes qui soit au cœur de la crise actuelle (tout au moins selon les déclarations turques).

Selon les indications données dans le télégramme de Nicosie No 529/532 du 21 novembre 1967, les forces armées stationnées dans le secteur grec de Chypre comprennent:

- le contingent grec de 950 hommes prévu par les accords de Zurich ;
- la garde nationale (environ 12 000 hommes) composée de recrues chypriotes et, dans des unités mixtes, de militaires chypriotes et helléniques, avec un encadrement venant en grande majorité de Grèce ;
- des «unités helléniques proprement dites», placées sous le commandement d'un général grec dont l'importance est évaluée de 8000 à

12000 hommes selon les estimations.

Or, tant l'existence de la garde nationale chypriote que la présence du «contingent hellénique» paraissent difficilement compatibles avec les accords de Zurich et de Londres.

En effet, l'article 14 de l'accord sur les structures de base disposait que :

«Chypre aura une armée de 2000 hommes dont les 60% seront grecs et 40% turcs (art. 129 de la Constitution).

«Les forces de sécurité (gendarmerie et police) auront un contingent de 2000 hommes qui pourra être diminué ou augmenté d'un commun accord du président et du vice-président. Les forces de sécurité seront composées de 70% de Grecs et 30% de Turcs. Toutefois, pour une première période, ce pourcentage pourrait être élevé à un maximum de 40% pour les Turcs (et par conséquent se réduire à 60% pour les Grecs) dans le but de ne pas licencier les Turcs qui servent aujourd'hui dans le corps de police, sauf la police auxiliaire.»

Il est douteux que la création de la garde nationale chypriote ait été faite conformément à ces dispositions.

Par ailleurs, selon les indications données au Service juridique par la Sous-direction de l'Europe méridionale, l'entrée à Chypre du contingent grec s'est faite irrégulièrement. Peut-être serait-il quand même utile de vérifier si au moins certains de ces éléments ne seraient pas dans l'île à la suite de l'arrangement du 21 décembre 1963, dont le Service juridique ignore les termes et dont il ne sait jusqu'à quel point il a reçu un commencement d'exécution, ou si leur présence ne serait pas fondée sur une entente entre la Grèce et Mgr Makarios à la suite de la dénonciation par celui-ci en 1964 du traité d'alliance - encore convient-il de noter que la régularité de cette dénonciation est plus que contestable (cf. note du Service juridique No 277 du 4 mai 1964), et que la Turquie ne l'a pas reconnue comme licite. Il semblerait également utile de déterminer s'il existe, à Chypre, des troupes turques dans la même situation, ce que laisserait penser la proposition canadienne de réduction des contingents grecs et turcs.

En tout cas, une démarche turque tendant au départ du contingent hellénique paraît a priori fondée en application des accords de 1959.

La question peut cependant se poser de savoir si l'article 3 du traité de garantie autorise la Turquie à effectuer un débarquement, même pacifique à Chypre pour rétablir la situation.

Si en effet le but de la Turquie est d'obtenir par la force le départ des effectifs grecs, on peut soutenir que cet Etat aurait dû, tant en application des dispositions de la Charte des Nations Unies que de celles du Traité de garantie même, rechercher par voie de consultation le règlement du problème. Or les démarches turques qui, ainsi qu'il a déjà été dit, ne semblent pas porter directement sur la présence des troupes helléniques, ne paraissent pas constituer les consultations requises.

Si, comme il est indiqué dans le télégramme 864-868 du 22 novembre en provenance d'Ankara, le gouvernement turc entend faire débarquer à Chypre un contingent militaire dans le seul but de protéger la communauté turque de l'île, on peut se demander si, au stade actuel, il y a nécessité absolue de «rétablir l'ordre établi» au sens du traité de garantie- étant entendu qu'il faut bien constater que ledit traité a en fait laissé libres les puissances garantes de la nécessité de leur action.

Par ailleurs, la question doit être examinée de savoir si, à la suite de la résolution du Conseil de sécurité du 4 mars 1964, Grecs et Turcs n'ont pas admis implicitement qu'il ne leur appartenait plus d'intervenir dans le maintien de l'ordre à Chypre par les moyens prévus au traité de garantie.

Il convient en effet de rappeler que, se trouvant incapable d'assumer seule la tâche de maintenir la paix que lui imposait sa qualité de «garant», le Royaume Uni a internationalisé le problème en le portant devant les Nations Unies.

A la suite de la résolution précitée du Conseil de sécurité, en effet (adoptée à l'unanimité, la France, la Tchécoslovaquie et l'URSS s'abstenant toutefois sur le paragraphe 4), le gouvernement grec et le gouvernement turc (comme le gouvernement britannique et le gouvernement chypriote), ont dû être consultés sur la composition et l'effectif de l'UNFICYP. On pourrait donc soutenir que les intéressés ont admis que c'était l'UNFICYP qui était désormais chargé du maintien de la paix à Chypre.

Mais il convient de noter que le paragraphe 5 de la résolution précitée «recommande que la force ait pour fonction... de faire tout ce qui est en son



pouvoir pour prévenir toute reprise des combats et, selon qu'il conviendra, de contribuer au maintien et au rétablissement de l'ordre public ainsi qu'au retour à une situation normale», le gouvernement chypriote étant responsable du maintien et du rétablissement de l'ordre public » (paragraphe 2). Il n'y a donc pas eu ce qui aurait, du reste, été juridiquement impossible-transfert à l'UNFICYP des responsabilités en la matière.

III. Cela dit, il convient d'examiner quelles pourraient être, en dehors des responsabilités qui incombent à la France en tant que grande puissance, *les bases d'une intervention française dans la crise* :

A/ Le gouvernement français, qui n'est pas garant des accords de Zurich et de Londres, et qui n'en approuve du reste pas les principes, ne devrait a priori pas se sentir tenu de rappeler les parties au conflit au respect de ces accords, ni porter d'appréciation sur l'application qui en a été faite par l'une ou l'autre des parties intéressées.

B/ Il ne serait pas en revanche impensable, s'il le jugeait opportun, qu'il attire l'attention de la Grèce et de la Turquie sur l'article 1<sup>er</sup> du traité de l'Atlantique nord selon lequel les parties s'engagent à régler par des moyens pacifiques tous différends internationaux dans lesquels elles pourraient être impliquées et à s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force de toute manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

Il est à noter toutefois que, pour l'application de l'article 1<sup>er</sup> du traité de l'Atlantique nord une procédure particulière a été prévue par la résolution du Conseil du 13 décembre 1966 selon laquelle il appartient au Secrétaire général de l'OTAN d'offrir à tout moment ses bons offices aux gouvernements intéressés pour le règlement des différends qui surviendraient entre eux, à l'exclusion des différends de caractère juridique et des différends de caractère économique pour lesquels d'autres procédés sont prévus.

C/ Une action est également possible dans le cadre du Conseil de sécurité des Nations Unies. La question se poserait alors de savoir quelle attitude devrait être prise à l'égard d'une éventuelle proposition d'élargissement du mandat de l'UNFICYP, compte tenu de nos réserves à la création de cette force.

### **Annexe 3: Position du gouvernement français du 6 mai 1977 sur l'intervention de l'armée turque à Chypre**

En réponse à une question écrite du député Pierre Bernard Cousté, le ministre français des affaires étrangères considère la Turquie comme une puissance occupante à Chypre :

«Le gouvernement français a estimé, en effet, qu'il revenait aux autorités d'Ankara, en vertu des obligations que le règlement de La Haye de 1907 impose à une puissance occupante, d'assumer la responsabilité de restituer les biens en cause à nos ressortissants et d'indemniser ces derniers pour les pertes qu'ils avaient subies à partir du 20 juillet 1974. La démarche effectuée par notre ambassade sur instruction du ministère des affaires étrangères s'est heurtée, en février 1975, à une fin de non-recevoir, les autorités turques soutenant que leur armée n'était pas, dans la zone nord de Chypre, une armée d'occupation au sens du règlement de La Haye, que cette zone était seulement «contrôlée» et non occupée, que son administration était assurée par une autorité autonome turque-chypriote dans la gestion de laquelle le gouvernement d'Ankara ne saurait s'immiscer.»

*Journal officiel* du 6 mai 1977 (p.2570)

### **Annexe 4: Lettre du président Jacques Chirac du 5 avril 2002 à un questionnaire de l'Association des Amis de la République de Chypre**

1) Jacques Chirac ne s'est jamais résigné au statu quo qui dure dans l'île depuis trop longtemps. Il soutient sans réserve les efforts déployés par le Secrétaire général des Nations Unies. Il continuera d'encourager les deux parties à négocier et de les inciter à un règlement global, juste et durable de la question chypriote dans le respect des résolutions des Nations Unies.

Jacques Chirac se réjouit donc des discussions inter-communautaires qui se déroulent depuis le 16 janvier dernier pour trouver une solution à la question chypriote. Elles se déroulent en présence de l'émissaire des Nations Unies et qui ont pour objet de passer en revue tous les problèmes liés à cette solution, tels la sécurité, le futur statut de l'île, le sort des réfugiés ainsi que celui des disparus. La question de la démilitarisation de l'île en fait naturellement partie.

2) A de nombreuses reprises Jacques Chirac a affirmé son attachement à l'entrée de Chypre dans l'Union européenne. Les conclusions du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999, à l'élaboration desquelles la France a pris une part active, fournissant le cadre dans lequel s'inscrit la perspective de son adhésion.

Elles soulignent, en effet, qu'un règlement politique faciliterait l'adhésion de Chypre à l'Union européenne. Toutefois, si aucun règlement n'était intervenu au moment de l'achèvement des négociations d'adhésion, la décision du Conseil relative à l'adhésion serait prise sans que ce règlement politique constitue un préalable. C'est dans cet esprit que Jacques Chirac abordera ce dossier, étant entendu que le Conseil européen devra tenir compte de tous les éléments pertinents pour arrêter sa décision, puisqu'il ne peut y avoir d'automatisme de l'entrée d'un pays candidat dans l'Union européenne quel qu'il soit.

3) Les compensations des pertes subies du fait de la partition de l'île en 1974 sont un des points essentiels des négociations inter-communautaires actuellement en cours. Jacques Chirac continuera de veiller avec la plus grande attention aux suites réservées à la situation des vingt-deux Français de Chypre, qui ont perdu leurs biens en 1974, pour que des réponses précises y soient apportées.

A cet égard, il convient de noter que la Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt récent, a condamné la Turquie, à indemniser, Mme Loïzidou, ressortissante Chypriote grecque, spoliée de ses biens en 1974.

## Based on the Archives of the Quai d'Orsay

### 1976 Greek-Turkish Tensions as described to Giscard d'Estaing by Karamanlis

In 1976 Greek-Turkish relations were fraught with tension. Besides the Cypriot issue, which had taken a dramatic turn with the Turkish military intervention in the summer of 1974, the disagreements between Athens and Ankara broadened to include matters in the Aegean and the Turkish-speaking minority in Thrace. In April, Prime Minister Constantine Karamanlis suggested that a pact of non-aggression be signed with Turkey without delay. This pact would require monitoring of arms in both countries. When Demirel, the Turkish Prime Minister, rejected this proposal, the Greek Prime Minister wrote to him once again on May 19. A copy of the document was given to the French President, Valéry Giscard d'Estaing. In this letter, Ankara's aggressive stance is clearly indicated, especially in terms of the Aegean Sea: *«Turkey seeks to reverse unilaterally the status quo which was established 50 years ago in the Aegean Sea by international treaties and has proven up to now entirely adequate»*. In concluding his letter to Demirel, Karamanlis maintains his intention of having good relations with Turkey: *«I wish to assure you that I will always examine with an open mind any reasonable proposal which could lead to an improvement in our relations. My belief in the necessity of a Greco-Turkish entente has been proved in the past»*.

The correspondence (March 20, 30, and May 25, 1976) from Karamanlis to Giscard d'Estaing, including the latter's response of March 31, expresses the reality of the slogan 'Greece-France-Alliance' launched after the fall of the Junta in 1974, and the personal friendship shared by these two politicians. Indeed, the alliance between Greece and France would be the main axis of Greek diplomacy in the mid-1970s. The exchange of letters published herein reveals the climate of confidence which reigned between Karamanlis and Giscard d'Estaing, who supported the Greek policy on Turkey and championed Greece's entry into the European Common Market. All in all, in 1976, Karamanlis used the maximum of diplomatic arms available to defuse a crisis with Ankara.

2006: Thirty years later, Greco-Turkish relations have undergone a major change while remaining conflictual. Back in 1999 'earthquake diplomacy', begun by Foreign Affairs Minister, George Papandreou, certainly did lead to a thaw in relations between Athens and Ankara. Nonetheless, tension between Greece and Turkey has continued to rise while Greek diplomacy has fully supported Turkey's EU candidacy.

And now, we have reached the point where a Greek pilot has died after colliding with a Turkish fighter plane (May 23, 2006). It is well known that there have been at least 30 incidents daily, since 1974, involving fighter planes from both countries within the Aegean airspace. In order to defuse this tension, Athens now finds itself obliged to propose to Ankara a 'red line', a mechanism reminiscent of the Cold War period.

The history of Greek-Turkish relations shows that the phases of rapprochement between the neighbours are always followed by periods of tension or even confrontation. Greek popular opinion is tired of Turkish provocations and now claims to be hostile to Turkish EU membership. This view stems especially from Ankara's refusal to extend to the Cypriot Republic its customs agreement with the EU, despite a declared commitment.

One doubts that the Greek Government will be able to ignore the views of its electorate in the upcoming months.

## DOCUMENTS

## ARCHIVES DU QUAI D'ORSAY

**La tension gréco-turque de 1976 décrite par  
Caramanlis à Giscard d'Estaing**

1976 est une année de grande tension dans les relations entre la Grèce et la Turquie : outre la question chypriote, qui a pris un tour dramatique avec l'intervention militaire turque de l'été 1974, le contentieux entre Athènes et Ankara s'est élargi à des différends relatifs à la mer Egée et au sort de la minorité turcophone de Thrace. En avril le Premier ministre, Constantin Caramanlis propose la signature sans délai d'un pacte de non agression avec la Turquie et qui serait lié à un contrôle des armements des deux pays. A la suite du rejet par le Premier ministre turc Demirel de cette proposition le Premier ministre grec s'adresse le 19 mai à nouveau à celui-ci et donne copie de son courrier au président français, Valéry Giscard d'Estaing. Dans ce courrier sont clairement démontrées les positions agressives d'Ankara en particulier en ce qui concerne la mer Egée : «La Turquie cherche à renverser unilatéralement le statu quo en mer Egée qui a été établi il y a 50 ans par des traités internationaux et qui jusqu'à ce jour s'est prouvé entièrement adéquat». Caramanlis en conclusion de son courrier à Demirel persiste dans son intention d'avoir de bonnes relations avec la Turquie : «Je voudrais vous assurer que j'examinerai toujours avec une largeur d'esprit toute proposition raisonnable qui pourrait conduire à une amélioration de nos relations. Ma foi en la nécessité d'une entente gréco-turque a été prouvée par le passé».

Les lettres des 20 mars, 30 mars et 25 mai 1976 de Caramanlis à Giscard d'Estaing et la réponse de celui-ci du 31 mars expriment tant la réalité du slogan « Grèce - France- Alliance » lancé à la suite de la chute, en 1974, du régime des colonels que de l'amitié personnelle de ces deux hommes politiques. De fait l'alliance entre la Grèce et la France constitue l'axe majeur de la diplomatie grecque du milieu des années soixante dix. Et l'échange des lettres publiées ci-dessous montre le climat de grande confiance entre Caramanlis et Giscard d'Estaing, qui soutient la politique turque de celui-ci et se fera le champion de l'adhésion de la Grèce au Marché commun. Au total en 1976 Caramanlis utilise au maximum les armes diplomatiques pour

désamorcer la crise avec Ankara.

2006. Trente ans plus tard les relations gréco-turques ont connu une modification majeure tout en demeurant conflictuelles. D'abord en 1999 la diplomatie dite « du tremblement de terre » initiée par le ministre des affaires étrangères, Georges Papandréou, a permis, il est vrai, un réchauffement certain des rapports entre Athènes et Ankara. Cependant la tension entre Grecs et Turcs ne cesse d'augmenter alors même que la diplomatie hellénique soutient avec force la candidature de la Turquie à l'Union européenne. C'est ainsi que le 23 mai 2006 un pilote grec trouve la mort au cours d'un accrochage avec un avion de chasse turc. Le fait est que depuis 1974 on compte chaque jour au moins une trentaine d'incidents aériens quotidiens en mer Egée opposant les aviations de chasse des deux pays. Et pour désamorcer cette tension gréco-turque, Athènes se trouve obligée de proposer l'établissement d'une « ligne rouge » avec Ankara, procédé qui rappelle la guerre froide.

L'histoire des relations gréco-turques prouve que les phases de rapprochement entre les deux pays sont toujours suivies de périodes de tension ou même de confrontation. L'opinion publique grecque, lassée des provocations turques, en particulier le refus du gouvernement d'Ankara d'étendre à la République de Chypre son accord d'union douanière avec l'Union européenne malgré l'engagement de celui-ci, se déclare maintenant hostile à l'adhésion de la Turquie à cette Union. On voit mal comment, le moment venu, le gouvernement grec, quelque qu'il soit, pourra ignorer cette position de son électorat.

Jean Catsiapis

LE PREMIER MINISTRE

Athènes, le 20 Mars 1976

Cher Président,

Il y a un bon moment que je n'ai pas eu l'occasion de communiquer avec vous et je sens le besoin de reprendre nos contacts, espérant que de votre côté vous jugerez utile un échange de vues sur des questions d'un intérêt commun.

En ce qui concerne les problèmes internes de la Grèce que vous suivez, je le sais, avec intérêt, j'estime que la situation, en général, est bonne. Certes, il y a toujours des problèmes, mais mon impression est que la démocratie se stabilise de plus en plus. La situation économique est désormais contrôlée et le malaise social ne dépasse pas les limites acceptables, dans une société libre et démocratique.

Là où les choses se présentent sous un aspect moins optimiste, c'est dans le domaine de nos relations avec la Turquie. Malgré notre désir de résoudre pacifiquement les problèmes que, non la Grèce, mais la Turquie a créés, et malgré l'attitude modérée que nous avons adoptée quant à la substance de ces problèmes, le côté turc persiste dans son attitude négative tant en ce qui concerne Chypre qu'envers nos différends sur le plan bilatéral. Je ne suis pas en mesure de savoir si cette attitude négative est due à un manque de volonté de la part du Gouvernement Turc ou si ce dernier n'est pas à même de négocier d'une façon sérieuse et responsable. Quels que soient les motifs, le résultat est le même. A cet immobilisme viennent, récemment, s'ajouter des actes provocateurs, tels les manœuvres navales et aériennes de plus en plus fréquentes autour des îles grecques, la création à Smyrne d'une Armée spéciale de l'Egée, l'annonce que des recherches pétrolières auront prochainement lieu dans des zones contestées de la Mer Egée et le flot de déclarations provocantes de la part de personnalités responsables turques.

Il est clair que l'absence d'un dialogue sérieux et constructif, d'une part, et, d'autre part, les provocations sur le plan militaire créent en Mer Egée une situation très dangereuse, car la Grèce n'est pas disposée à accepter de nouvelles injustices et de nouvelles humiliations.

La Conférence Balkanique qui s'est tenue à Athènes le mois passé a constitué une expression de mon désir de rechercher à diminuer les tensions qui règnent dans notre région. Les raisons qui m'ont obligé à limiter les



objectifs de cette Conférence à un domaine purement économique et technique sont que la situation dans notre région n'est pas encore mûre pour des pas plus audacieux. J'ai cependant essayé de poser les fondements d'une coopération multilatérale qui, je l'espère, pourra à l'avenir créer un climat plus favorable pour une meilleure entente dans les Balkans.

J'espère ainsi que dans un pareil climat, les différends gréco-turcs pourraient voir diminuer leur grave aspect d'aujourd'hui, la Yougoslavie trouverait un appui supplémentaire au cas où elle serait entraînée dans de dangereuses aventures après Tito, et la Roumanie se verrait encouragée dans sa voie de relative indépendance à l'égard de Moscou. Je ne vous cache pas d'ailleurs, que celle-ci, par le biais de la Bulgarie, a tenté d'entraver la voie vers cette coopération balkanique.

L'évolution de la situation en Europe Occidentale ne fait que renforcer mes craintes pour son avenir, craintes que je vous avais exprimées durant notre dernière rencontre. Ce n'est pas seulement la crise de la démocratie que l'Europe ne sera pas à même de surmonter si elle n'accélère pas son unification politique et si elle ne réforme pas ses institutions démocratiques. Il y a aussi le problème de son indépendance. Tandis que la puissance militaire soviétique, se renforçant à un rythme effrayant, permet déjà à l'U.R.S.S. de mener des actions militaires au-delà des mers, voilà que le désarmement moral et un esprit de béatitude gagnent de plus en plus les esprits des peuples de l'Europe Occidentale. Assurément la crise qui frappe les Etats-Unis et l'état passif dans lequel se trouve forcément leur politique étrangère, en cette année électorale ne rendent pas cette image plus optimiste. Je pense que seules des initiatives hardies pourraient changer cette situation. Vous êtes, j'en suis certain, la personne indiquée à prendre de telles initiatives, du moins sur un plan européen.

Pour revenir à des sujets qui nous concernent plus directement, je voudrais vous exprimer mes chaleureux remerciements, ainsi que mon appréciation pour le vif intérêt que vous portez personnellement à tout ce qui concerne la Grèce et j'espère que vous continuerez à suivre nos affaires avec la même attention personnelle.

Je tiens à vous remercier pour les salutations amicales que vous avez eu l'amabilité de me transmettre par l'intermédiaire du Ministre du Travail M. Lascaris et à vous rappeler votre promesse de passer cet été vos vacances en Grèce.

Veillez accepter, cher Président, l'expression de ma très haute considération et celle de mon souvenir très cordial et amical.

(Signature)

CONSTANTIN KARAMANLIS

Le 30 mars 1976

Mon Cher Président,

Vous avez été sans doute informé que le Gouvernement des Etats-Unis vient de conclure un accord avec la Turquie en vertu duquel ce pays recevra, dans les quatre années à venir, du matériel militaire d'une valeur d'un milliard de dollars.

Des informations qui nous ont été fournies par le Gouvernement américain, il résulte que la Turquie n'a pris aucun engagement, soit pour faire progresser le règlement de la question de Chypre soit pour ne pas utiliser contre la Grèce son potentiel militaire accru.

Ainsi, le Gouvernement américain vient récompenser l'invasion turque de Chypre et encourager l'agressivité de la Turquie contre la Grèce.

Je suis certain que vous comprendrez les répercussions que cette politique des Etats-Unis d'Amérique peut avoir tant sur la situation intérieure de la Grèce que sur ses relations internationales.

Le Ministre des Affaires Etrangères Monsieur Bitsios va informer aujourd'hui même votre Ambassadeur des détails de cette affaire.

Je vous saurais gré de bien vouloir demander de vous mettre au courant du rapport que votre Ambassadeur enverra à Paris.

Veillez accepter, mon cher Président, l'expression de ma très haute considération et celle de mon amitié cordiale.

Constantin Caramanlis

Le Président de la République

Paris, le 31 mars 1976

Cher Monsieur le Premier Ministre,

Je vous remercie vivement de votre lettre du 20 mars et de votre message du 30 mars qui vient de nous parvenir.

Je me réserve de répondre prochainement et sur le fond, aux deux questions essentielles et préoccupantes que vous avez bien voulu évoquer : les relations entre la Grèce et la Turquie, et en particulier l'affaire de Chypre au lendemain de la signature de l'accord américano-turc, et les perspectives de la construction européenne.

Mais je souhaitais, dès aujourd'hui, saisir l'occasion de la visite à Athènes de M. Michel d'Ornano, Ministre de l'Industrie et de la Recherche et mon ami personnel, pour vous assurer que je demeure fermement décidé à appuyer votre action diplomatique et tout à fait disposé à étudier de concert avec vous toute initiative nouvelle qui vous paraîtrait souhaitable.

Je n'ai pas besoin de vous dire combien je me réjouis du succès de votre action politique et économique; il confirme, s'il en était encore besoin, que la place naturelle de la Grèce est en Europe.

Veillez agréer, Cher Monsieur le Premier Ministre, l'assurance de ma très haute considération, et celle de mes très agréables souvenirs.

(Signature)

Valéry Giscard D'Estaing

Son Excellence

Monsieur Constantin KARAMANLIS

Premier Ministre de Grèce

ATHÉNES

LE PREMIER MINISTRE

Athènes, le 25 mai 1976

(Lettre apportée par l'Abmassadeur de Grèce le 9 juin)

Mon Cher Président,

Ainsi que vous le savez, peut-être, je me suis trouvé, il y a quelques jours, dans la nécessité de répondre à la lettre que m'a adressée le Premier Ministre de Turquie.

L'intérêt dont vous faites preuve pour un règlement pacifique et juste des différends gréco-turcs fait que je me permets de vous envoyer une copie de cette lettre, au cas où celle-ci n'aurait pas déjà été portée à votre connaissance.

Je sais que dans tout conflit chaque partie surestime ses droits et sous-estime ceux de son adversaire. Je vous prie de croire que je me suis efforcé à formuler mes idées sans de tels préjugés naturels et avec une objectivité dont aurait pu faire preuve une partie tierce qui ne serait pas directement intéressée.

Je suis convaincu, Monsieur le Président, que le fait que nos différends avec la Turquie restent sans solution, crée de graves dangers pour nous tous; d'ailleurs, l'évolution probable de la situation en Europe du Sud et dans les Balkans, rend leur règlement rapide d'autant plus impérieux.

Il n'est point dans mes intentions de vous indiquer si et comment vous pouvez contribuer à écarter de tels dangers.

Je suis néanmoins certain que si vous êtes d'accord, quant à mon évaluation de la situation, vous contribuerez de la manière que vous jugerez appropriée, au rétablissement aussi bien de la sécurité que de la justice dans cette région du monde. Avec mon souvenir très amical et fidèle.

CONSTANTIN KARAMANLIS

Son Excellence  
Monsieur Valéry Giscard d'Estaing  
Président de la République Française  
Paris

LE PREMIER MINISTRE

Athènes, le 19 Mai, 1976

(Lettre à Demirel)

Monsieur le Premier Ministre,

Je vous remercie pour votre lettre que m'a fait parvenir votre Ambassadeur M. Kamuran Gürün. Je l'ai lue avec grande attention, mais aussi avec un certain sentiment de déception. Car, vous devez avouer que le fait d'attribuer à la Grèce la responsabilité exclusive de tous les problèmes qui nous séparent, ne crée pas un climat favorable pour une discussion constructive de ceux-ci, discussion que j'ai, cependant, recherchée avec insistance dès ma venue au pouvoir.

Le retour stéril au passé n'est certes point utile. Mais, je me trouve dans la nécessité de réfuter ces accusations non seulement pour rétablir la vérité, mais aussi parce que je crois qu'une analyse objective de nos différends contribuerait largement à leur règlement pacifique.

Vous faites appel au passé, Monsieur le Premier Ministre, pour rejeter à la Grèce les responsabilités du problème Chypriote, tandis que ce qui nous préoccupe aujourd'hui c'est la situation provoquée à la suite des deux agressions turques contre la République de Chypre.

Le 20 juillet 1974, la Turquie, profitant du coup d'état des Colonels contre l'Archevêque Makarios, envahit Chypre en invoquant comme but de son intervention le rétablissement de la légalité. Or, trois jours plus tard, la légalité était rétablie à Chypre, en la personne de M. Clérides, et en Grèce par mon retour. Par conséquent, le but de l'intervention turque étant ainsi accomplie, la Turquie aurait dû, en bonne logique, retirer ses troupes de Chypre. Au lieu de cela, trois semaines plus tard, et alors que des négociations pour la recherche d'une solution avaient lieu à Genève, les troupes turques lançaient une deuxième offensive et occupaient le 40% de l'île.

Alors que quelque prétexte pouvait être invoqué pour la première invasion, la deuxième était dépourvue de toute justification et du reste, la Turquie n'en a avancé aucune. Le côté grec était en droit de demander le rétablissement

du régime antérieur, établi par l'Accord de Zürich dont la Grèce et la Turquie étaient les garants. Le côté grec faisant alors preuve de sa bonne volonté, accepte le règlement du problème sur une base nouvelle en adoptant une position qui donnerait satisfaction à toutes les demandes raisonnables que la Turquie pouvait avancer.

Cependant la Turquie, bien que cette position de l'Archevêque Makarios lui était connue, refuse, sous divers prétextes, toute négociation substantielle.

Non seulement elle ignore toute une série de résolutions des Nations-Unies auxquelles elle-même a souscrit, mais cinq tours de pourparlers intercommunautaires n'ont abouti à rien car elle se refuse de faire enfin connaître ce qu'elle désire à Chypre. Elle se contente simplement de conserver le 40% du territoire de Chypre, alors qu'elle ne dispose que du 18% de la population et profite aussi du temps qui s'écoule pour coloniser la partie qu'elle occupe et y assurer, d'une manière générale, son emprise.

Quant au problème du plateau continental vous soutenez, Monsieur le Premier Ministre, que la Grèce, en invoquant une règle de droit international de validité douteuse, cherche à nuire aux intérêts turcs en Mer Egée et, qu'en outre, elle a accordé des permis pour la recherche de pétrole dans des régions du plateau continental turc avant même qu'elle ait ratifié la Convention de Genève de 1958.

Mais, Monsieur le Premier Ministre, vous devez certainement savoir que la règle invoquée par la Grèce, loin d'être de validité douteuse, a été reconnue par la Cour Internationale de Justice comme étant une règle de droit coutumier, c'est-à-dire, une règle d'acceptation générale. Vous devez aussi savoir, Excellence, que la Turquie n'a jamais protesté, ni s'est opposé à la concession des autorisations par la Grèce, ce qu'elle aurait certainement fait si celles-ci empiétaient sur le plateau continental turc, comme l'a d'ailleurs fait la Grèce pour les concessions de recherches turques. Enfin, vous semblez ignorer que la Turquie a concédé des autorisations de recherche à l'Ouest des îles grecques, sans aucun fondement légal et en ne se basant que sur des théories qu'elle seule professe.

La Turquie se plaint aussi vaguement que la Grèce, durant une série d'années, a usé de ses droits de contrôle de trafic aérien dans la région F.I.R. d'Athènes, d'une manière nuisible aux intérêts turcs. Cependant, elle n'a

jamais informé le Gouvernement Grec de ses plaintes.

Come vous le savez, la Grèce s'est vu confier, par les Accords et des Règlements Internationaux, le contrôle exclusif du trafic aérien de la Mer Egée, dans un espace qui coïncide avec la limite de ses eaux territoriales.

La Turquie tente depuis le mois d'Août 1974, de renverser unilatéralement ce régime en divisant la Mer Egée par une ligne qui coïncide, approximativement, avec la limite du plateau continental qu'elle revendique. A cet effet, elle a communiqué son Annonce (NOTAM) No 714 du 6 Août 1974, par laquelle elle exigeait arbitrairement que tous les avions traversant cette ligne annoncent leur position aux stations de contrôle turques. Elle a en outre, tenté de s'attribuer pratiquement le contrôle de ces vols en invoquant la nécessité de créer une zone de sécurité aérienne turque en Egée. Comme il était naturel, la Grèce a réagi en déclarant qu'elle ne pouvait plus garantir la sécurité des vols dans ses couloirs aériens et ainsi les vols au-dessus de la Mer Egée furent suspendus.

Je ne vous cache pas, Monsieur le Premier Ministre, que tous ces faits nous donnent l'impression que la Turquie recherche à renverser unilatéralement le statu quo en Egée, statu quo qui a été établi il y a 50 ans par des Traités Internationaux et qui jusqu'à ce jour s'est prouvé entièrement adéquat. Elle essaye de le renverser car au cas où ses revendications du plateau continental et de l'espace aérien étaient satisfaites, des îles grecques se trouveraient enclavées dans une zone d'intérêts économiques et stratégiques exclusifs de la Turquie. Ainsi l'unité territoriale et politique de l'Etat Grec serait brisée. Mais, cela n'était certainement pas l'intention des signataires du Traité de Lausanne lesquels visaient à établir une fois pour toutes le régime territorial et insulaire de nos deux Pays.

La Grèce, s'appuyant sur les Traités, aurait pu nier l'existence des problèmes précités. Néanmoins, pour ces problèmes aussi, elle a fait preuve de modération et de bonne volonté pour la recherche de solutions pacifiques.

Ainsi quant au plateau continental, elle a proposé que sa délimitation soit renvoyée à la Cour Internationale de Justice. Il y aurait ainsi une décision de l'instance internationale, la plus haute et par définition la plus impartiale reflétant l'opinion légale de la société internationale contemporaine, et à laquelle nos deux pays se seraient, à l'avance, engagés à se soumettre.

La Turquie accepta en principe la proposition. Mais dès que celle-ci devait prendre forme, la Turquie affirma que des négociations quant au fond étaient nécessaires.

Vous savez que j'ai, depuis notre rencontre à Bruxelles, essayé sur ce point aussi de vous donner satisfaction. Nous avons en effet convenu qu'après la soumission de notre différend à la Cour Internationale, nous nous appliquerions à rechercher une solution d'accord. Au cas où cela réussirait, la solution serait soumise à la Cour Internationale pour que celle-ci l'investisse de sa haute autorité internationale. Mais si cela échouait, la solution pacifique de notre différend serait au moins garantie et la soupape de sûreté des procédures internationales fonctionnerait, évitant ainsi la tension qui inévitablement résulte de toute négociation manquée. En outre, cette procédure ne léserait pas la Turquie étant donné que la Cour, dans sa décision n'aurait certainement pas ignoré les droits de la Turquie résultant des règles du Droit International.

Une année s'est écoulée depuis, sans qu'aucun progrès ait été enregistré quant à la rédaction du compromis, car la Turquie évite d'en discuter.

Quant à l'espace aérien, votre Excellence ne doit certainement pas ignorer que l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile a offert en Octobre 1974 sa médiation et a formulé des propositions officielles qui prévoyaient que les mesures imposées par les deux parties seraient retirées et que la légalité antérieure serait rétablie. La Grèce les a acceptées. La Turquie les a rejetées.

Par la suite, le Gouvernement Hellénique a accepté de mener des négociations bilatérales, qui ont abouti à un accord sur toutes les questions sauf sur une, celle de l'échange d'informations sur les vols militaires au dessus de l'Egée. La Grèce a sur ce point soumis de nouvelles propositions qui furent acceptées par les experts Turcs, mais rejetées par le Gouvernement Turc. Ainsi la Turquie est responsable du fait que cette question aussi reste ouverte.

Monsieur le Premier Ministre,

Vous accusez la Grèce d'organiser la défense des îles de la Mer Egée en violation des Accords Internationaux. Mais, la Grèce n'a jamais, par aucun traité, renoncé à son droit naturel d'auto-défense en cas où ses îles se



verraient menacées. Et comme par le passé elle n'avait renforcé leur défense qu'uniquement en périodes de graves crises avec la Turquie, ainsi aujourd'hui les mesures de sécurité élémentaire n'ont été prises qu'après les deux opérations contre Chypre et après que des menaces aient été proférées envers celles-ci par des officiels Turcs. Je ne voudrais pas, Monsieur le Premier Ministre, vous rappeler vos propres déclarations du 8 juin 1974 au journal Milliet et du 5 juillet 1975 au magazine Paris-Match. Mais, comment ignorer les revendications ouvertes de M. Turkes, Vice-Président de votre Gouvernement, que vous n'avez d'ailleurs jamais désavouées, selon lesquelles toutes les îles se trouvant dans un rayon de 50 kilomètres des côtes turques devraient appartenir à la Turquie? Comment ignorer la concentration en face de ces îles d'une puissante flotte de débarquement? Comment ignorer, enfin, la création d'une Armée spéciale de l'Egée? Voilà pourquoi M. Cosmadopoulos vous a signalé que l'opinion publique grecque a le sentiment d'être menacée par la Turquie.

Néanmoins, je n'ai aucune difficulté à vous affirmer que les mesures prises dans les îles sont clairement défensives; qu'elles ne comportent pas des buts agressifs qui seraient d'ailleurs invraisemblables et qu'elles sont provisoires.

Monsieur le Premier Ministre,

Il apparaît, de ce qui précède, que la Grèce a prouvé par des actes sa volonté d'arriver à de pacifiques et logiques règlements de tous les différends qui nous séparent. Cela continue à constituer mon vif désir ainsi que la politique constante de mon Gouvernement. Pour mieux encore exprimer cette politique, je vous ai proposé de conclure un Traité de non recours à la force et d'échanger de renseignements sur nos armements. Je vous ai fait savoir, en même temps, qu'au cas où mon idée vous intéresserait, je serais prêt à vous soumettre un projet concret que l'on pourrait discuter.

Vous m'avez demandé des renseignements complémentaires sur les avantages qu'offrirait la conclusion d'un tel Traité et les desseins auxquels celui-ci servirait. Je n'ai aucune difficulté à vous les donner. Le but sera la diminution de la tension actuelle dans nos relations; la création d'un climat de détente qui rendrait possible une discussion de nos différends dans un esprit de calme et de tranquillité; la dispense de nos peuples de lourdes charges pour l'armement. J'espère que dans un tel climat la recherche de règlements réciproquement avantageux, serait facilitée. Les avantages pour

nos deux pays qu'offre une telle évolution sont évidents et n'ont pas besoin d'explications plus détaillées.

Dans votre lettre vous laissez apparaître votre préférence pour un règlement pratique progressif de nos relations. L'un n'exclut pas l'autre. Le renversement cependant de leur ordre ne servirait pas à des fins pratiques. Car quelle serait la nécessité d'un Traité de non recours à la force si les problèmes sont déjà résolus et que la tension est dissipée?

Votre Excellence semble croire qu'il serait utile de prendre des mesures concrètes et de mettre au point un plan et un protocole relatifs à ces problèmes.

Mais l'importance et fondamentale décision pour ce règlement pacifique de nos différends est un fait non seulement du côté grec mais aussi, si j'ai bien saisi vos propres intentions, également du côté turc. C'est pour cela que je vous ai proposé de la rendre officielle par un Traité solennel.

Nous avons également un programme d'action.

Quant au plateau continental nous avons accepté de renvoyer la question devant la Cour Internationale de Justice et nos experts se réuniront bientôt à cet effet à Berne. Je vous propose de promouvoir activement cette procédure incontestable ainsi que nous l'avons décidé à Bruxelles et qu'entre temps nous évitions avec attention toute action qui pourrait être considérée comme une provocation. Car, comme vous le savez bien, le fond du problème du plateau continental repose sur sa délimitation.

Quant à l'espace aérien, nos propositions logiques sont toujours valides et se prêtent à de nouvelles élaborations.

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai essayé d'expliquer, en toute franchise, comment je vois les différends qui existent entre nos deux pays. Il est évident que si nos divergences de vues ne résultent pas de préjugés, elles sont dues à une différence de l'évaluation de la situation réelle.

Quoiqu'il en soit, ce qui importe c'est l'avenir et la terrible responsabilité que nous partageons pour la sécurité et le bien-être de nos peuples. A cet égard, je voudrais vous assurer que j'examinerai toujours avec une large

d'esprit toute proposition raisonnable qui pourrait conduire à une amélioration de nos relations.

Ma foi en la nécessité d'une entente gréco-turque a été prouvée par le passé. Etant donné que vous aussi partagez cette même foi, l'achèvement de cette entente ne doit pas être au-delà de nos possibilités.

Avec mes sentiments sincères,

C. KARAMANLIS

Premier Ministre

## Chronologies

### Chypre: 1er novembre 2005 – 30 avril 2006

**4 Novembre:** Visite officielle en France du président Tassos Papadopoulos. C'est la première visite depuis 17 ans d'un président de la République de Chypre.

**22 Décembre:** La Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Xenidés-Arestis contre Turquie a conclu à la violation de l'article 8 (droit au respect de domicile) de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1 (protection de la propriété) du Protocole n°1. Elle demande à la Turquie d'instaurer dans les 3 mois une voie de recours qui garantisse une réparation effective pour cette ressortissante chypriote et aussi pour toutes les requêtes similaires de ses compatriotes (environ 1400).

**24 Janvier:** M. Abdullah Gül propose une levée réciproque des mesures restrictives entre Ankara et Nicosie : les ports et aéroports de Turquie seront ouverts aux bateaux et avions chypriotes en contrepartie d'une levée des mesures interdisant conformément au droit international la zone occupée de Chypre; Nicosie rejette cette proposition, qui n'est pas conforme à l'obligation d'Ankara d'étendre aux dix nouveaux Etats membres de l'UE son traité d'union douanière avec l'Europe communautaire.

**25 Janvier:** Manifestations à Nicosie contre la visite de Jack Straw, ministre britannique des affaires étrangères venu rencontrer Mehmet Ali Talat chef de la communauté chypriote dans son bureau de «président de la République turque de Chypre». Ni le président de la République Tassos Papadopoulos, ni Dimitri Christofias, président de la Chambre des Représentants n'accepteront de rencontrer M. Straw.

**19 Février:** Tassos Papadopoulos déclare, à la suite de la nomination de Dora Bakoyannis au poste de ministre des affaires étrangères de Grèce être certain de la continuité de la coopération entre Athènes et Nicosie.

**22 Février:** Un cargo chypriote s'est vu interdire l'accès au port turc de Mersine ; le 23 Krisztina Nagy porte-parole de Oli Rehn, commissaire européen chargé de l'élargissement rappelle que la Turquie doit permettre la libre circulation des produits de tous les Etats membres de l'Union européenne.

**27 Février:** Avec l'accord du gouvernement chypriote le Conseil des affaires générales de l'Union européenne adopte un règlement qui met en place un instrument financier au développement économique de la communauté chypriote turque au nord de Chypre : en 2006, 139 millions d'euros seront mis à la disposition

des Chypriotes turcs afin «de promouvoir l'intégration économique de l'île et améliorer les contacts entre les deux communautés et l'UE».

**28 Février:** Rencontre à Paris entre le président Papadopoulos et le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan. Les deux hommes sont d'accord sur la nécessité d'une préparation soignée pour la reprise des négociations intercommunautaires afin de régler la question chypriote. La partie chypriote turque affirme que la rencontre de Paris ne constitue pas un accord et refuse d'admettre que les «commissions techniques» chargées de résoudre les problèmes quotidiens des Chypriotes grecs et des Chypriotes turcs (grippe aviaire, drogue etc..) soient utilisées pour résoudre la question chypriote.

**8 Mars:** Rencontre à Athènes du président Papadopoulos avec Costas Caramanlis. Le chef de l'Etat chypriote déclare à la suite des déclarations du Département d'Etat sur le commerce direct entre les Etats unis et les territoires occupés «c'est une erreur de croire que la réunification de Chypre se fera par le commerce direct avec les Chypriotes turcs».

**4-5 Avril:** Visite à Chypre de la nouvelle ministre grecque des affaires étrangères Dora Bakoyannis.

**14 Avril:** Hommage de la Chambre des Représentants à Vassos Lyssaridès, président d'honneur du parti socialiste EDEK qui abandonne son mandat de député qu'il exerçait depuis 1960.

**15-16 Avril:** Visite à Chypre du Premier ministre de Finlande, Matti Vanhanen.

**25 Avril:** Condoleeza Rice, ministre américaine des affaires étrangères en visite à Athènes déclare : «Chypre doit contribuer aux efforts pour sortir le nord de l'île de son isolement et agir avec responsabilité en ce qui concerne le respect des objectifs que nous considérons comme indispensables à l'adhésion de la Turquie à l'UE».

**Grèce: 1er Novembre 2005 – 30 Avril 2006**

**2 Novembre:** Le Parlement ratifie les traités d'adhésion à l'Union européenne de la Bulgarie et de la Roumanie.

**10-13 Novembre:** Visite au Japon du Premier ministre Costas Caramanlis.

**15 Novembre:** Selon Eurostat le PIB de la Grèce a progressé de 3,7% au 3<sup>ème</sup> trimestre 2005 contre 1,6% dans l'Europe des 25.

**13 Décembre:** Achat par la Grèce aux Etats Unis de 30 avions de combat F 16 Block 52 +.

**22 Décembre:** Adoption du budget par le Parlement(166 voix contre 132).

**14 Janvier:** Inauguration de Patras-capitale culturelle 2006 de l'Europe.

**19 Janvier:** Costas Caramanlis en visite officielle en Chine signe avec son homologue chinois Wen Jiabao une déclaration commune sur l'institution d'une Stratégie globale des relations Grèce-Chine.

**30 Janvier:** Cérémonie souvenir à Thessalonique à la mémoire des 62 573 Juifs exterminés par les nazis Georges Papandréou le président du Pasok est élu président de l'Internationale socialiste.

**2 Février:** Le Gouvernement révèle une affaire d'écoutes téléphoniques à laquelle est mêlée la société Vodafone ayant visé Costas Caramanlis, des ministres et une liste d'une centaine de personnes.

**11 Février:** Le virus de la grippe aviaire a été décelé sur un échantillon prélevé sur une oie sauvage à Skyros, trois autres cas surviennent aussi le 17 février dans deux autres régions de Grèce.

**14 Février:** Remaniement ministériel : le maire d'Athènes, Dora Bakoyannis devient ministre des affaires étrangères à la place de Pétros Molyviatis, Evangelos Meimarakis obtient le portefeuille de la Défense nationale et Georges Voulgarakis celui de la Culture en remplacement de Costas Caramanlis, qui cumulait ce poste, avec celui de Premier ministre.

**14-16 Février:** Visite en Grèce de Moshe Katzav, président d'Israël.

**15 Mars:** Décès de Georges Rallis, ancien Premier ministre à l'âge de 88 ans.

**21 Mars:** Dora Bakoyannis invite la Turquie à honorer ses obligations envers la Turquie y compris l'abrogation du casus belli qu'elle avait émis si la Grèce étend ses

eaux territoriales à 12 miles en Egée.

**23 Mars:** Condoleeza Rice qualifie la Grèce de «partenaire stratégique des Etats Unis» au cours de son entretien avec Dora Bakoyannis en visite à Washington.

**3 Avril:** La Banque nationale de Grèce a racheté la banque turque Finansbank.

**4-5 Avril:** Visite à Chypre de Dora Bakoyannis.

**13 Avril:** Le 9<sup>ème</sup> Congrès gréco-turc d'affaires réuni à Istanbul annonce que le volume du commerce entre la Grèce et la Turquie est passé de 200 millions à 2,1 milliard de dollars de 1999 à 2005.

**14 Avril:** En visite à Sofia, Costas Caramanlis signe avec son homologue bulgare, Sergueï Stanichev une déclaration d'amitié de bon voisinage et de coopération.

**25 Avril:** Visite de travail à Athènes de Condoleeza Rice, ministre américain des affaires étrangères.

**ADVICE TO CONTRIBUTORS**

Three copies of all manuscripts, typewritten on computer, double-spaced should be submitted on paper and disk. Manuscripts should follow the APA Manual, or the MLA Style Sheet or be consistent with practice in the discipline of each particular author.

The Editors and Editorial Board of *Études helléniques/ Hellenic Studies* take no responsibility for the opinions or data presented by contributors to the journal.

Manuscripts, published or unpublished, are not returned.

**AVIS AUX COLLABORATEURS**

Les textes doivent être soumis en trois exemplaires dactylographiés à l'ordinateur à double interligne et conformément à la présentation en usage sur papier et sur disquette.

Les Éditeurs et le Comité de rédaction de la revue *Études helléniques/ Hellenic Studies* déclinent toute responsabilité quant aux opinions exprimées par les auteurs des articles.

Les manuscrits, publiés ou non, ne sont pas retournés à leurs auteurs.

**DIRECTEURS / EDITORS**

(1983-1985)

Stephanos CONSTANTINIDES

Leonidas BOMBAS

**DIRECTEUR / EDITOR**

(1985-2005)

Stephanos CONSTANTINIDES

**COMITÉ DE RÉDACTION/ EDITORIAL BOARD**

(1983-1985)

Michel LAFERRIERE (†), McGill University (Canada)

**REMERCIEMENTS/ THANKS TO**

Panayiotis Constantinides

Jean Catsiapis

Thalia Tassou

CONCEPTION GRAPHIQUE/GRAPHIC DESIGN: Iraklis Théodorakopoulos  
COMPOSITION/MISE EN PAGE: Chrysoula Kelaidi





