

# ETUDES HELLENIQUES

# HELLENIC STUDIES

The Fifth EU Enlargement:  
Revisiting the Triangle of Cyprus  
Greece and Turkey  
La dynamique des relations triangulaires  
Chypre-Grèce-Turquie  
Face à l'avènement de l'Europe des 25

*Edited by / Sous la direction de*  
**Stephanos Constantinides**  
**Joseph Joseph**

*Contributors / Contributions de*  
**Michel Bozdemir**  
**Jean Catsiapis**  
**Van Coufoudakis**  
**Burcu Gültekin**  
**Dan Lindley**  
**Phedon Nicolaides**  
**Andrea K. Riemer**  
**Mehmet Ugur**

**Volume 11, No. 1, Spring / Printemps 2003**

**1**

**ÉTUDES HELLÉNIQUES / HELLENIC STUDIES**



# Études Helléniques / Hellenic Studies

## DIRECTEUR / EDITOR

Stephanos CONSTANTINIDES

Université du Québec à Montréal, Centre de recherches helléniques - Canada

## DIRECTRICE ADJOINTE / ASSISTANT EDITOR

Kathryn RADFORD

## COMITÉ DE RÉDACTION / EDITORIAL BOARD

|                            |                                                      |
|----------------------------|------------------------------------------------------|
| Van COUFOUDAKIS            | Indiana University-Purdue University (USA)           |
| Jacques BOUCHARD           | Université de Montréal (Canada)                      |
| Dimitri CONSTAS            | Panteion University (Athens, Greece)                 |
| Theodore COULOUMBIS        | Athens University (Greece)                           |
| Peter CHIMBOS              | University of Western Ontario (Canada)               |
| Jean CATSIAPIS             | Université de Paris X (France)                       |
| George KOURVETARIS         | Northern Illinois University (USA)                   |
| Thanos VEREMIS             | Athens University (Greece)                           |
| Paris ARNOPOULOS           | Concordia University (Canada)                        |
| Alexander KITROEFF         | Haverford College (USA)                              |
| Athanassios PLATIAS        | Panteion University (Athens, Greece)                 |
| George KANARAKIS           | Charles Sturt University-Bathurst (Australia)        |
| Theodoros PELAGIDES        | Panteion University (Athens, Greece)                 |
| Kostas GOULIAMOS           | Cyprus College                                       |
| Leonidas BOMBAS            | Former Editor (Greece)                               |
| Marios EVRIVIADES          | Athens University of Economics and Business (Greece) |
| Helen NICKAS               | La Trobe University, Melbourne (Australia)           |
| Ioannis PHILIPPOUSSIS      | Dawson College (Montreal, Canada)                    |
| Christodoulos YIALLOURIDES | Panteion University (Athens, Greece)                 |
| Joseph S. JOSEPH           | University of Cyprus (Cyprus)                        |
| Vaios LAZOS                | University of Macedonia (Greece)                     |
| Savvas KATSIKIDES          | University of Cyprus (Cyprus)                        |
| Maria HERODOTOU            | La Trobe University, Melbourne (Australia)           |
| Panayotis J. TSAKONAS      | University of the Aegean (Greece)                    |

Published twice a year (Spring-Autumn) by the **Centre for Hellenic Studies and Research - Canada**. Articles for publication, books for review and general correspondence should be addressed to **HELLENIC STUDIES**, C.P. 48571, 1495 Van Horne, Outremont, (Québec), Canada, H2V 4T3, Tel: (514) 276-7333, Fax: (514) 495-3072 (E-mail: k12414@er.uqam.ca). Subscription orders, inquiries, single orders and back issues should be addressed/could be obtained from this address also. **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 euros               |
| Institutions                          | \$45.00        | 40 euros               |
| Support/Soutien                       | \$50.00        | 50 euros               |

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

Revue publiée deux fois par an (Printemps-Automne) par le **Centre de recherches helléniques-Canada**. Tous les articles, les recensions et la correspondance générale doivent être adressés aux **ÉTUDES HELLÉNIQUES**, 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** à l'adresse ci dessus.

**ÉTUDES HELLÉNIQUES** 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.

Dépôt légal / Legal Deposit  
National Library of Canada  
Bibliothèque nationale du Québec  
2<sup>e</sup> trimestre 2003  
ISSN 0824-8621

Volume 11, No 1, 2003

Spring / Printemps

## Table des matières / Table of Contents

|                                                                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| La dynamique des relations triangulaires<br>Chypre - Grèce - Turquie<br>Face à l'avènement de l'Europe des 25<br>Stephanos Constantinides, Joseph Joseph.....                                   | 5   |
| The Fifth EU Enlargement: Revisiting the Triangle of Cyprus<br>Greece and Turkey<br>Joseph Joseph, Stephanos Constantinides.....                                                                | 13  |
| CYPRUS 2003 EU Accession and Failed UN initiatives<br>Van Coufoudakis .....                                                                                                                     | 21  |
| Cyprus' Road to European Union Accession<br>Missed Opportunities to Promote a Cyprus Solution<br>Dan Lindley .....                                                                              | 37  |
| The Long and Winding Road of EU-Turkish<br>Relations after Copenhagen<br>Andrea K. Riemer .....                                                                                                 | 57  |
| Cyprus and the EU: Dispute Resolution as an<br>International Public Good?<br>Mehmet Ugur .....                                                                                                  | 79  |
| Preparing for Membership or<br>The Paradox of Going beyond EU Requirements<br>Phedon Nicolaides.....                                                                                            | 111 |
| La question chypriote et la candidature de<br>la Turquie à l'Union européenne<br>Du Sommet de Copenhague (12-13 décembre 2002)<br>au Sommet d'Athènes (16-17 avril 2003)<br>Jean Catsiapis..... | 135 |
| L'attitude de la classe politique et de la société civile turques face au<br>Conseil européen de Copenhague<br>Burcu Gültekin.....                                                              | 159 |
| L'armée turque face à Chypre, la Grèce et l'Union européenne<br>Michel Bozdemir .....                                                                                                           | 179 |
| La Grèce en 2002 .....                                                                                                                                                                          | 202 |
| Chronologie - Grèce .....                                                                                                                                                                       | 207 |
| Chronologie - Chypre .....                                                                                                                                                                      | 208 |
| Chronologie Turquie .....                                                                                                                                                                       | 210 |
| Recensions / Book Reviews .....                                                                                                                                                                 | 213 |
| Activités académiques / Academic activities .....                                                                                                                                               | 214 |

---

---

# KEEK

---

---

**KENTPO ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ ΚΑΝΑΔΑ**  
CENTRE DE RECHERCHES HELLENIQUES - CANADA  
CENTRE FOR HELLENIC STUDIES AND RESEARCH - CANADA

**DIRECTOR/DIRECTEUR**

**Stephanos Constantinides**  
Université du Québec à Montréal

**BOARD OF DIRECTORS / CONSEIL D'ADMINISTRATION**

**Paris Arnopoulos**, President/Président  
Concordia University

**Vissarion Hatzidavid**,  
Secretary-Treasurer/Secrétaire-Trésorier  
Writer/Écrivain

**Yannis Philippoussis**, Membre  
Dawson College

**Jean Catsiapis**, Membre  
Université de Paris X

**Peter Chimbos**, Membre  
Brescia College, University of Western Ontario

**Kathryn Radford**,  
McGill University

**George Stubos**, Membre  
York University

**Theodoros Pelagidis**, Membre  
Panteion University, Athens

**Maria Herodotou**, Membre  
La Trobe University, Melbourne (Australia)

**Eleutheria Papamichael**, Membre  
Enseignante/Teacher

Tel: (514) 276-7333 Fax: (514) 495-3072 E-mail: k12414@er.uqam.ca  
C.P. 48571, 1495 Van Horne, Outremont, (Québec)  
Canada H2V 4T3

## **La dynamique des relations triangulaires Chypre-Grèce-Turquie Face à l'avènement de l'Europe des 25**

**Stephanos Constantinides\***  
**Joseph Joseph\*\***

Le 16 avril 2003 l'Union européenne a fait un grand saut en avant avec son élargissement dans une cérémonie qui a eu lieu à Athènes sous l'ombre de l'Acropole, à l'ancienne Agora de la ville. Sous la présidence grecque, la cérémonie officielle par le choix même de l'endroit où elle a eu lieu, constituait un message politique très fort pour les peuples de l'Europe réunis pour la première fois de l'Est à l'Ouest au sein de la même famille. Le premier ministre Grec, Costas Simitis, soulignait dans son allocution l'importance de l'événement alors que le président de la Commission européenne Romano Prodi a parlé de l'unification pacifique et démocratique de l'Europe réalisée par la signature du traité d'adhésion à Athènes, berceau de la démocratie. C'était en effet l'aboutissement de la réunification de l'Europe et de sa connexion avec ses racines antiques grecques.

Cet élargissement est le cinquième de l'Union européenne depuis sa création et sûrement le plus ambitieux puisqu'il confirme la réunification de l'Europe avec la fin de la guerre froide et ouvre de nouvelles perspectives pour son avenir. Les précédents élargissements, (1973, Danemark, Irlande et Royaume Uni, 1981, Grèce, 1986 Portugal et Espagne, 1995, Autriche, Finlande et Suède) étaient limités et ne posaient pas les mêmes problèmes au niveau de l'intégration que l'actuel défi auquel doit faire face l'Union.

En ce qui concerne la République de Chypre et la Méditerranée orientale, l'Union européenne, les Etats-Unis et l'ONU ont cherché à

\* Université du Québec à Montréal

\*\* Université de Chypre

profiter de cet élargissement pour promouvoir un règlement de la question chypriote et améliorer les relations greco-turques. Comme il n'y a pas eu de règlement, un protocole a été ajouté au traité d'adhésion de Chypre selon lequel « l'acquis communautaire ne sera pas appliqué dans les parties de la République de Chypre sur lesquelles le gouvernement chypriote n'exerce pas de contrôle effectif ».<sup>1</sup> Il est évident que dans ce contexte la question chypriote devient aussi un problème européen et nul doute qu'il influencera à l'avenir l'accession de la Turquie à l'Union européenne. En effet, les Européens exigeront de la Turquie des concessions pour résoudre ce problème dans la foulée de sa démarche d'obtenir une date pour le début de ses négociations d'adhésion à l'Union.

Le rôle de l'Union européenne dans le processus de la recherche d'une solution au problème de Chypre devient d'autant plus central qu'après la signature du traité d'adhésion le 16 avril 2003 nombreux sont ceux qui voudraient que soit utilisé le temps qui reste jusqu'à l'adhésion officielle, le 1<sup>er</sup> mai 2004, pour amener les parties concernées à un règlement du problème de sorte que Chypre devienne membre de l'Union européenne en tant que pays réunifié. En effet, la dynamique de l'adhésion présente une occasion unique de mettre fin à l'occupation turque, réunifier l'île et améliorer les relations greco-turques.

En avril 2003, le leader Chypriote turc Rauf Denktash sous l'impulsion d'Ankara et sans doute pour atténuer les critiques de la communauté internationale sur l'intransigeance turque qui empêche la solution de la question chypriote, a levé en partie les restrictions de circulation entre la partie occupée de l'île et la zone libre. Entretemps, le Gouvernement de Chypre en accord avec l'Union européenne a introduit une série de mesures en faveur des Chypriotes turcs. Des milliers de citoyens Chypriotes grecs et turcs ont traversé la ligne verte qui sépare l'île depuis l'invasion turque de 1974 prouvant leur désir de vivre ensemble dans une île réunifiée. Comme l'a noté le président du Parlement européen Pat Cox « le peuple a parlé ... le peuple veut un règlement du problème maintenant... »<sup>2</sup>

Il est cependant clair que la clé d'une solution se trouve à Ankara. La Turquie doit choisir entre sa marche vers l'Europe ou le maintien de l'occupation de Chypre. En effet, le Conseil européen de Copenhague (décembre 12-13, 2002) a décidé de statuer seulement en décembre 2004 sur la question de savoir si la Turquie réunit les conditions nécessaires d'ouverture de négociations en vue de son adhésion à l'Union européenne. Ces conditions comprennent les critères politiques de Copenhague et évidemment le règlement du conflit de Chypre et du différend greco-turc en mer Egée. Ankara est consciente des attentes des Européens. Si elle a refusé le plan Annan c'est qu'elle veut sans doute garder une carte pour décembre 2004 et échanger l'obtention d'une date précise de commencement de ses négociations d'adhésion à l'Union européenne avec une position plus flexible sur la question chypriote.

Néanmoins, après le 16 avril 2003 nous nous trouvons devant une nouvelle réalité. Comme la République de Chypre est membre à part entière de l'Union européenne, l'acquis communautaire doit faire partie de toute nouvelle proposition de solution de la question chypriote ce qui n'était pas le cas avec le plan du secrétaire général de l'ONU Kofi Annan. D'autant plus que les événements récents montrent que les Chypriotes turcs et Grecs sont prêts à cohabiter dans le cadre d'une île réunifiée.

Dans ce volume d'*Etudes helléniques-Hellenic Studies* des spécialistes de divers horizons tentent de cerner les questions reliées à l'élargissement de l'Union européenne et les problèmes qui en découlent pour ses relations avec le triangle méditerranéen, à savoir Chypre, la Grèce et la Turquie.

Dans son article Van Coufoudakis présente un aperçu historique du développement de la question chypriote et met l'accent sur les efforts des Américains et des Britanniques en vue de promouvoir une solution qui aurait comme résultat de compromettre l'existence même de la République de Chypre. Le plan Annan, résultat en pratique de

ces efforts anglo-américains allait dans le même sens : mettre fin à l'existence de la République de Chypre et la remplacer par deux États associés avec un lien confédéral très faible. Selon l'auteur, Alvaro de Soto, le représentant du secrétaire général de l'ONU a réussi de mettre en application une page du plan de Richard Holbrooke (mai 1998) qui est l'« acknowledgement », c'est à dire une reconnaissance de fait imaginé par Denktash lui-même pour la « RTCN » (« République turque de Chypre du nord »). Le fait que le gouvernement de Chypre a accepté la formation de deux comités techniques pour examiner les lois et traités des deux parties devant rester en vigueur pour le nouvel État qui sortait du plan Annan signifiait à toute fin pratique une reconnaissance implicite de la « RTCN ». D'ailleurs Coufoudakis signale que les paramètres essentiels du plan Annan résultent des idées mises en avant en mai 1998 par R. Holbrooke, le représentant américain pour Chypre du président Clinton. Coufoudakis est très critique envers le plan Annan et pense que le moment est venu d'envisager une solution de la question chypriote basée sur les règles du droit et en tenant compte des réalités nouvelles qui résultent de l'élargissement de l'Union européenne et dont Chypre fait désormais partie.

Dan Lindley considère que l'accession de Chypre à l'Union européenne, tout comme la recherche d'une solution au problème chypriote, posent de nombreux problèmes tant stratégiques que contradictoires, et qui se heurtent à des obstacles quasiment impossibles à surmonter. Au demeurant, les décisions à court terme et les pirouettes diplomatiques, qui caractérisent l'attitude de l'UE envers l'adhésion de Chypre montrent les limites de l'utilisation du niveau européen pour résoudre la question chypriote. Selon l'auteur il faut régler le statut du nord de Chypre et la Turquie doit être liée à l'Occident par le biais de son adhésion à l'Union européenne.

Andrea Riemer examine les relations de l'Union européenne avec la Turquie du point de vue des objectifs poursuivis par Ankara et des

attentes européennes. Dans un bref historique elle analyse le contexte intérieur et extérieur qui a engendré la dynamique européenne de la Turquie ces dernières années. Après un examen attentif de l'état actuel des relations turco-européennes elle conclut que quelques progrès ont été réalisés du côté de l'adaptation de la Turquie aux réalités européennes, mais qu'il reste encore beaucoup à faire pour répondre aux exigences de l'Union européenne. Dans ce sens la feuille de route européenne de la Turquie reste cahoteuse et nébuleuse. Néanmoins, elle pense que la Turquie va continuer à être une question et un défi pour l'Union européenne et un point majeur à l'ordre du jour des relations euro-atlantiques.

Mehmet Ugur utilise une approche innovatrice en examinant les démarches pour trouver une solution au problème Chypriote depuis 1974. Il analyse le rôle de l'Union européenne en introduisant le concept de « bien public international » afin de résoudre le conflit chypriote. Son analyse tourne autour de la question centrale de la mise en place de règles et de la création de circonstances propices à une solution. Il considère qu'entre 1970-1980 l'Union européenne a échoué dans cette direction mais qu'à partir de 1990 la situation a commencé à changer. Aujourd'hui il considère qu'après l'adhésion de la République de Chypre à l'Union européenne le processus d'intégration favorise considérablement une solution de la question chypriote. Avec l'orientation européenne de la Turquie et son désir de devenir membre de l'Union, le moment est venu, selon l'auteur, de chercher un compromis qui permettra d'une part la solution de la question chypriote et de l'autre part l'entrée de la Turquie au sein de l'Union européenne. Il conclut qu'un tel compromis dépend de la réaction de l'establishment militaire turc et de la montée de la société civile chypriote turque.

Phedon Nicolaides utilise Chypre comme exemple pour expliquer comment les dix nouveaux membres de l'UE peuvent devenir efficaces et profiter de leur participation au processus de l'intégration



européenne. Il explique comment ces nouveaux membres peuvent tirer profit et renforcer leurs capacités institutionnelles et administratives en exploitant les règles, les politiques et les pratiques de l'UE. Pour réussir cela, cependant, il est nécessaire d'introduire des réformes qui conduiront à l'« européanisation » de la prise de la décision politique et de son application. Nicolaidis propose une liste de dix points pouvant servir de guide pour les nouveaux membres dans leur préparation afin de devenir des membres efficaces de l'UE. Un autre point à retenir, selon l'auteur, est de profiter de l'étude des succès et des erreurs des pays membres. En conclusion, la préparation des nouveaux membres doit tenir compte non seulement de l'harmonisation des orientations politiques et légales mais aussi de l'analyse du marché et les risques qui en découlent pour identifier les perspectives d'avenir et ce qui pourrait aller mal en cours de route.

Jean Catsiapis présente les événements récents importants qui étaient susceptibles de débloquer une solution de la question chypriote, tels le plan Annan, le conseil européen de Copenhague, la victoire des islamistes en Turquie et l'élection présidentielle à Chypre. Il n'en a été rien et Chypre reste toujours une île divisée. Recep Tayyip Erdogan malgré ses déclarations répétées en faveur d'une solution du problème chypriote n'a pas voulu ou n'a pas réussi à faire fléchir les militaires et les milieux nationalistes turcs qui ont rejeté le plan du secrétaire général de l'ONU Kofi Annan. L'auteur présente par ailleurs ce plan de façon critique et considère que « les propositions de K. Annan, visent en fait, à quelques modifications près, au gel de la situation née de l'invasion turque de 1974 ». Il trouve encore « plus choquant...la limitation des libertés fondamentales qui constituent pourtant les caractéristiques principales de l'Union européenne ». Les élections présidentielles à Chypre, ont démontré, selon l'auteur, un refus des Chypriotes grecs d'accepter le plan Annan puisque le nouveau président Tassos Papadopoulos est plus réservé à l'égard de ce texte que le président sortant, Glafkos Cléridès.

L'adhésion de Chypre à l'Union européenne, le 16 avril 2003, ouvre, selon J. Catsiapis, des nouvelles perspectives pour une solution plus équitable de son problème politique que les propositions Annan. Enfin le report à décembre 2004, par le sommet de Copenhague, de la décision des Européens sur la date d'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie, a eu le mérite d'engager une réflexion sur les frontières de l'Europe.

Burcu Gültekin analyse l'attitude tant de la classe politique que de la société civile turque envers la candidature de leur pays à l'UE avant le sommet de Copenhague. Elle note un sentiment de déception chez l'opinion publique turque à l'issue de ce sommet mais avec le temps s'est imposée l'idée d'un relatif succès, d'autant plus que les Européens ont reconnu à la Turquie le droit d'être candidate. Car la crainte existait toujours de se voir dire que la Turquie ne faisait pas partie de l'Europe. L'adhésion de la République de Chypre à l'UE le 16 avril 2003, a été ressentie à Ankara comme une grande défaite diplomatique mais en même temps le sentiment dominant est qu'il y a urgence d'aboutir à une solution de la question chypriote.

Michel Bozdemir, dans son article sur l'attitude de l'armée turque face à Chypre et à l'Europe, prend une position qui va à l'encontre des idées reçues sur ce sujet. Il estime en effet que l'armée est l'institution turque la plus occidentalisée et par conséquent très attachée aux valeurs européennes. Il note par ailleurs que ceux qui critiquent ses interventions dans la vie politique oublient que c'est l'armée qui après le coup d'Etat de 1960 a apporté les premiers instruments fondamentaux de la démocratie, comme l' habeas corpus, le droit de grève, la liberté d'association etc. Néanmoins l'auteur reconnaît que si les militaires sont capables d'accepter des compromis tant sur la question de Chypre que sur les réformes nécessaires qui permettront à la Turquie d'accéder à l'Union européenne, ils n'abandonneront jamais les deux principes fondateurs de leur pays : la laïcité et l'Etat unitaire. Reste évidemment à savoir si les Européens sont prêts à

accepter un pays au sein de l'UE où l'armée aura des fonctions politiques, même s'il s'agit de la préservation de la laïcité et de l'unité de l'Etat.

Dans ce numéro spécial d'*Etudes helléniques-Hellenic Studies* nous tentons de cerner une série de problèmes reliés à la question chypriote et à l'adhésion de Chypre à l'UE en mettant l'accent sur l'impact que celle-ci pourrait avoir sur la recherche d'une solution de son problème politique. Nous espérons que les articles que nous publions dans ce volume par leur diversité et les perspectives que laissent entrevoir leurs auteurs contribueront à une meilleure compréhension de la dynamique et des effets de l'intégration européenne sur le triangle Grèce, Turquie et Chypre.

#### NOTES

1. Protocole 10, paragraphe 1, Traité d'adhésion de la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie, signé à Athènes le 16 avril 2003.
2. Déclaration du président du Parlement européen Pat Cox à Bruxelles le 29 avril 2003.

## The Fifth EU Enlargement: Revisiting the Triangle of Cyprus, Greece and Turkey

Joseph Joseph\*  
Stephanos Constantinides\*\*

On April 16, 2003, the European Union took a great stride forward in both enlargement and unification. Under the Greek presidency, the Treaty of Accession was signed in Athens by the fifteen old and the ten new member-states.

A strong political message resonated in the solemnity of this ceremony and choice of venue, the *Stoa of Attalos*, in the ancient *Agora*, under the shadow of the Acropolis. The ten new members of the enlarged family were reconnecting with their roots, those of ancient Greek civilization, and 'returning to Europe' while also joining the European integration process begun more than 50 years ago. As the President of the European Council, Greek Prime Minister Costas Simitis, pointed out, the *agora* is a place where "people with different convictions, came into contact" and where "we can realize that there is no end to history."<sup>1</sup> Romano Prodi, speaking at the same ceremony and in the same spirit, indicated that history "confirmed its farsightedness" and that the European leaders came to "the cradle of democracy" to call upon their peoples to approve "the Treaty sanctioning the peaceful and democratic unification of our continent."<sup>2</sup>

This is the fifth enlargement of the EU and certainly the most ambitious and likely most significant as it confirms the reunification of the European continent. The four previous enlargements (1973: Denmark, Ireland and the United Kingdom; 1981: Greece; 1986: Portugal and Spain; 1995: Austria, Finland and Sweden), appeared more limited in scope and took place within a divided Europe. Now,

\* University of Cyprus

\*\* Université du Québec à Montréal

with the eastward expansion of the Union, countries of Central and Eastern Europe may consider their accession as the fulfillment of a vision and an irreversible re-entry into the world of Western democracy and free market economy.

With regard to Cyprus and the Eastern Mediterranean, the EU, UN and USA have been looking to this enlargement as both an opportunity and a tool capable of facilitating a settlement on the island and improving Greek-Turkish relations. That has not happened yet; hence, a special protocol on Cyprus was attached to the Accession Treaty providing that “the application of the *acquis communautaire* shall be suspended in those areas of the Republic of Cyprus in which the Government of the Republic of Cyprus does not exercise effective control.”<sup>3</sup> Some see this as a failure and lost opportunity. It could also be seen as a new starting point for more active EU engagement since more than ever before, the *de facto* divided island is a European problem requiring attention.

Not surprisingly, the EU's role in tackling the Cyprus issue has become a prominent feature in public debate, diplomatic initiatives and scholarly analysis. The EU has repeatedly expressed concern over the lack of a settlement but only now is it in a unique position to play a role in bringing about permanent peace and stability in Cyprus and the entire region. An obvious and logical deadline for a comprehensive solution would be May 1, 2004, when Cyprus will officially become a full EU member.

Another development took place in April 2003. Turkish Cypriot leader, Rauf Denktash, under Ankara's guidance suddenly eased restrictions on the circulation of Greek- and Turkish-Cypriots. In the meantime the Government of the Republic of Cyprus introduced a set of measures aimed at making it possible for Turkish-Cypriots to enjoy, as much as possible, the benefits that other citizens enjoy. As a result, hundreds of thousands of Cypriots crossed the UN-guarded ‘green line’ to visit the other side. These massive and peaceful crossings brought together people who had been separated for 29 years. The intermingling of the two communities not only reinforced a spirit of

conciliation, but also reconfirmed the need for a settlement. As Pat Cox, President of the European Parliament put it, these “extraordinary events are tantamount to a people’s revolution... The people have spoken loud enough to be heard in Brussels, and I hope in other centers of authority. The people want a settlement and the people want a settlement now. I hope that the political class can find the wisdom and serenity to meet the people’s aspirations.”<sup>4</sup>

Similarly, it can be argued that the centre of authority that can make a difference on Cyprus is Ankara because Turkey will soon face the dilemma of either strengthening its European prospects or maintaining the occupation of northern Cyprus. Turkey applied for admission to EU in 1987 and has officially been a candidate since December 1999. The European Council in Copenhagen (December 12-13) went one step further by stating that “if the European Council in December 2004, on the basis of a report and a recommendation from the Commission, decides that Turkey fulfils the Copenhagen political criteria, the European Union, will open accession negotiations with Turkey without delay.”<sup>5</sup> It is reasonable to expect that Turkey will take the problems it faces on the Cypriot and European fronts seriously. There is no doubt also that Turkey is behind the recent relaxation of restrictions on Cyprus.

Following the failure of the latest and most intensive effort to find a settlement, which culminated in the ‘Annan Plan’, it is expected that the UN, EU and the USA will step up efforts for a settlement by May 2004. Now that Cyprus is a member of the EU, the institutions, legal order, principles and policies of the EU — the *aquis communautaire* — can provide a useful framework and guidelines that the Annan plan didn’t offer for the settlement. After all, the entire population will be better off if the island ceases to be a place of arms and confrontation, and the current status quo is replaced by a meaningful political order that will bring together the two communities in a unified island under conditions of peace and stability.

In this special thematic issue, we address some issues arising from the accession of the Republic of Cyprus to the EU and the impact the

dynamics of enlargement may have on the triangle of Greece, Turkey and Cyprus.

In the first article, Van Coufoudakis provides a historical overview and review of recent developments on and around Cyprus and Turkey. He explains how the Anglo-Americans have tried to promote a solution on the basis of the “acknowledgement of the laws and political procedures of the so-called ‘TRNC’ by the government of Cyprus”, with the objective to create “a new state on a confederation of two sovereign and largely independant states”. Alvaro de Soto, according to the author, “succeeded (with the Annan plan) in implementing a page from Holbrooke’s May 1998 plan, that is the acknowledgement... by the acceptance by the government of Cyprus of the formation of two technical committees to examine which laws and treaties of each side would remain in effect under the new state of affairs...”. Coufoudakis emphasizes the advancement and failure of the Annan plan, explaining how and why the plan was rejected by the Turkish side though it met nearly all of Turkey’s and Denktash’s goals, because of “the ambiguity of provisions on statehood, the settlers, and other similar issues”. He also treats major developments such as the election of the Islamic Justice and Development Party (AKP) of Recep Tayyip Erdogan, the Iraq war, the huge demonstrations of Turkish-Cypriots against Denktash, and a new political climate on Cyprus after the massive crossings of the green line. His conclusion and suggestion is that “more than ever before, those concerned with the rule of law will need to reevaluate their approach and adapt their thinking to the realities of a new, expanded and united Europe of which Cyprus will be a vital part”.

In his article, Dan Lindley addresses several issues surrounding the accession of the Republic of Cyprus to the European Union and the search for a settlement on the island. His starting point is that failure to find a solution by the time the Treaty of Accession was signed in April 2003 was unfortunate as accession was “the best opportunity to resolve the Cyprus problem [and it] has apparently been lost.” As he put it, “Cyprus’s accession is only one-third of the problem faced by the EU, the UN, and those concerned with Aegean affairs.” The other

two-thirds are the status of the northern part of Cyprus and the European future of Turkey. In Lindley's view, Turkish accession plus a settlement on Cyprus that takes into account the logic and spirit of the Annan plan may bring stability in the region and relief to the EU. He concludes that there is increasing pressure on the EU to stabilize its southeastern borders by shaping the European future of both Cyprus and Turkey.

Andrea Riemer examines EU-Turkish relations from the viewpoint of Turkish objectives and European expectations. In a brief overview, Riemer analyzes the internal and external contexts and dynamics which have shaped Turkey's Western orientation and European goals then she assesses the current status of EU-Turkish relations and identifies problems, prospects and options. Her analysis of recent developments, including the decision of the Copenhagen European Council (December 2002), indicates a rough road ahead for Turkey, which will be a key issue for the EU as well as a major item on the Euro-Atlantic agenda.

Mehmet Ugur applies an innovative approach to resolving the Cyprus problem. He looks at the EU role by conceptualizing the solution of the Cyprus problem as an 'international public good'. His analysis revolves around the fundamental issue of setting rules and creating conducive circumstances in the search for a settlement. He argues that throughout the 1970s and 1980s the EU failed to play that role, but in the 1990s that began to change. He points out that, given Turkey's European orientation and desire for accession to the EU, the time has come for a trade-off which will facilitate a settlement on Cypriot and Turkish membership. Ugur concludes that such a trade-off will "depend on the Turkish military's reactions to the new government in Turkey and increased societal dissent in Northern Cyprus".

Phedon Nicolaides uses Cyprus as a reference point to explain how the ten newly signed members can become effective EU partners and benefit from their participation in the European integration process. He explains how acceding countries can benefit by strengthening their



institutional and administrative capacities, and exploiting EU rules, policies and practices. Building capacities and abilities however, requires innovative reforms that can lead to the “Europeanization” of public policy making and implementation. Nicolaides provides a ten-point list of issues as a guide for new member states as they prepare for more effective membership in the EU. Of course, another way to prepare is to learn from the successes and failures of other countries. In conclusion, preparing for EU membership requires not only political orientation and legal harmonization, but also “risk analysis and market research” that will identify leads, prospects and “things that can go wrong”.

In Jean Catsiapis’s view, one could have believed that the victory of the Islamists in Turkey, the Annan plan, the European Council’s decision, plus the presidential elections in Cyprus would have helped to settle the Cyprus issue. But at the end of the day Cyprus remains a divided island. Catsiapis presents a detailed analysis and harsh critique of the Annan plan whose proposals simply “freeze the situation which came up with the Turkish invasion of 1974”. He reviews the divergent reactions which Cyprus’ accession created and highlights the democratic reforms Turkey has enacted to ensure its accession. However, many Europeans believe there is room for much more reform and, not surprisingly, there were severe reactions against Turkey’s being invited to accede to the EU. Despite Turkish efforts and American support of its case, Turkey’s candidacy has not yet advanced. The author points out that the Copenhagen conclusion (December 2002) on Turkey’s accession certainly reopened debate on Europe’s borders and the European identity.

Burcu Gültekin examines the Turkish attitude both of the political class and the civilian society toward the European Council of Copenhagen. The author notes that Erdogan, leader of the Justice and Development Party, declared his party warmly in favour of accession only upon election. Consequently, the Copenhagen Summit created a sentiment of deception. Yet, the Turkish conclusion is that opening up the negotiations for accession does not depend upon Turkey’s

performance. Ankara's major fear had been losing its status as a candidate. Now, Turkey considers its principal gain is that its status as an accession candidate has been reaffirmed. And, if there were a fear that its candidacy would be vetoed by Cyprus, assurance has been given by the European leaders, especially the Foreign Affairs Minister of Greece, that "the 25 members of EU will decide together". Nevertheless, the EU has been enlarged and Turkey is missing from the family portrait — an absence that the Turkish Press has considered a failure of Turkish diplomacy.

Michel Bozdemir considers the political behaviour of the Turkish military institution from a vantage point that diverges from that of the media and the critics of the Turkish army. The author seeks to demonstrate that the army's behaviour is not militaristic. He considers the army not only as a very serious and professional institution attached to the military tradition and principles of the Republic, but also as the institution the most committed to the Westernization of Turkey. Bozdemir criticizes analyses which stigmatize the omnipresence of the army in political life because they fail to either consider any progress made or to mention that it was the *coup-d'état* of 1960 which brought forth the first fundamental instruments of democracy. Should a crisis in the military-civil relations in Turkey ever occur, it would not involve Europe or Cyprus but rather two principles: secularization and the unitary State. In other words, the Turkish military will never accept to abandon these two principles. It remains to be seen whether or not Europe will accept a country with a military having a veto in matters of such importance and a *preponderance* over its politicians.

This special issue of *Hellenic Studies/Etudes helléniques* addresses a variety of issues within the broader theme of Cyprus-EU relations with emphasis on the role that accession may play in shaping and reaching a settlement. We hope that the fresh and diverse perspectives expressed herein contribute to a better understanding of the dynamics of the European integration process and its possible effects on the triangle of Greece, Turkey and Cyprus.

## NOTES

1. Speech by Costas Simitis, President of the European Council and Prime Minister of Greece, at the ceremony of the signing of the Treaty of Accession, Athens, 16 April, 2003.
2. Speech by Romano Prodi, President of the European Commission, at the ceremony of the signing of the Treaty of Accession, Athens, 16 April, 2003.
3. Protocol 10, paragraph 1, Treaty of Accession 2003 of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia, signed in Athens on April 16, 2003.
4. Statement by Pat Cox, President of the European Parliament, at the meeting of the Presidents of Parliaments of the Accession and Candidate States, Brussels, April 29, 2003.
5. *Presidency Conclusions*, Copenhagen European Council, 10-11 December 2002, paragraph 19.

## CYPRUS 2003 EU Accession and Failed UN initiatives

Van Coufoudakis\*

### RÉSUMÉ

Cet article décrit les différentes étapes des négociations qui ont abouti au plan Annan. L'auteur souligne le rôle joué par les principaux acteurs dans ce processus, entre autres Kofi Annan, Alvaro de Soto, Hannay, Holbrooke, Cléridès et Denktash. Il explique comment le plan proposé par le secrétaire général de l'ONU Kofi Annan pour résoudre la question chypriote a échoué et les espoirs nés de la signature par la République de Chypre du traité d'adhésion à l'Union européenne.

### ABSTRACT

This article describes the background and negotiations leading to Kofi Annan's ultimate plan. The author highlights the role played by key players including Kofi Annan, Alvaro de Soto, Hannay, Holbrooke, Clerides and Denktash, among others. He outlines how the Annan plan would not have succeeded as hoped and how the recently signed by the Republic of Cyprus EU Accession Treaty affects hopes for a settlement of the Cyprus problem.

At the Hague, on March 11, 2003, UN Secretary-General Kofi Annan brought to an end his intense mediation efforts for a comprehensive Cyprus solution following the Turkish-Cypriot rejection of his third revised plan.

How did we get there? Why did the UN mediation effort fail after nearly three years of intensive negotiation? What is next for Cyprus in the aftermath of the failed Hague meetings?

\* Indiana University-Purdue University, Fort Wayne, USA

## Background to the Annan Initiatives

Sporadic efforts to keep the talks on Cyprus alive continued during the 1990s following the failure of the 1992 “set of ideas” presented by UN Secretary-General Boutros Ghali. These efforts continued despite the fact that on April 24, 1994, the so-called “Turkish Cypriot Assembly” endorsed Denktash’s proposal to abandon federation as the basis for a comprehensive settlement in favor of a confederation. This marked a significant public shift in the Turkish Cypriot negotiating position. This shift violated the 1977 and 1979 high level agreements and the UN Security Council resolutions that endorsed the principle of a bicommunal-bizonal federation. The sporadic settlement efforts included face-to-face meetings between the President of Cyprus and the Turkish-Cypriot leader during 1997 in Troutbeck, New York and in Glion, Switzerland.

The coming of the Clinton administration provided a new momentum for a comprehensive Cyprus settlement. First, the break-up of Yugoslavia gave legitimacy to confederation schemes and to ethnic separation. Second, the deterioration in Greek-Turkish relations led to a near crisis situation over the Imia islets in 1996. A resolution of the Cyprus problem was expected to have a positive effect on Greek-Turkish relations. Third, the 1996 European Court decision on the Loizidou case held Turkey accountable for the consequent loss of Loizidou’s enjoyment of her property rights in the occupied areas. This ruling challenged settlement efforts that attempted to limit the property rights of displaced Greek Cypriots. Fourth came the attempt by the government of Cyprus to enhance its defensive capability by purchasing the Russian S-300 anti-aircraft missile system (1996-98). Under American and Turkish pressure, the government of Cyprus canceled, in December 1998 the deployment of these missiles. This decision undermined the defense cooperation between Greece and Cyprus and confirmed Turkey’s regional hegemonial rule.

Fifth and last in this list was the support by the Clinton administration of Cyprus' EU membership. Under the influence of Richard Holbrooke the Clinton administration reversed the policy of previous administrations that opposed European involvement in the Cyprus problem as well as the membership of Cyprus in the EU. The reason for this shift was twofold. It allowed Washington to increase pressure for a settlement because progress towards EU accession was linked to the political settlement of the problem. It also allowed Washington to link the Cypriot application to that of Turkey. Washington thus became Turkey's greatest advocate in the EU without regard to whether Turkey met EU membership criteria.

During his May 1998 visit to Cyprus, Holbrooke presented a new process for a comprehensive solution of the Cyprus problem. Holbrooke's fundamental assumptions became the parameters of the subsequent Annan plans on Cyprus. This included the acknowledgement of the laws and political procedures of the so-called "TRNC" by the Government of Cyprus and held the promise of the *de-jure* recognition of that political entity once a comprehensive settlement had been reached. Holbrooke saw a new state emerging out of the proposed settlement based on a confederation of two sovereign and largely independent states. Turkey maintained its guarantees, while the issue of the settlers was defined along 'humanitarian' aspects. Washington raised the Cyprus issue at the G-8 meeting in Cologne, Germany, on June 20, 1999. It succeeded in getting a statement on Cyprus endorsing talks without preconditions; discussion of all issues between the leaders of the two communities; sustained talks until a solution is found, and consideration of relevant UN resolutions and treaties.

Continued proximity talks under UN auspices and the G-8 directive led nowhere. Denktash held fast to his demand for recognition of his sovereign state. In a desperate move to save the talks, UN Secretary-General Kofi Annan called for a meeting of President Clerides and Raouf Denktash in New York. In his opening

statement of September 13, 2000, Annan indicated that “each of the parties represents its side and no one else, as the political equal of the other...the equal status of the parties must and should be explicitly in the comprehensive settlement...” The implications of the “deliberate ambiguity” of this statement were important. Much as Richard Holbrooke had recommended in May 1998, it was intended to placate Denktash’s demand for recognition and acceptance of the equality of his regime to that of the internationally recognized Republic of Cyprus. The Secretary-General’s statement had Washington’s prior approval, according to Alfred Moses, President Clinton’s Cyprus emissary. Denktash held fast during the proximity talks that followed.

The ‘non-papers’ exchanged in this period marked major concessions on the part of the government of Cyprus. They provided major derogations from the *acquis communautaire*, from the decisions of European Courts on Cyprus, and from the UN Security Council resolutions. This was evident on the issues of the Turkish settlers, the three freedoms (property, settlement, movement), and the necessary territorial adjustments. The proximity talks ended in deadlock in the spring of 2001, despite the efforts of American and British mediators and the continued Turkish threats about the consequences of the accession of Cyprus to the EU.

The events of September 11, 2001, and Washington’s efforts to build a coalition in the war against terrorism, encouraged Ankara to play the role of America’s faithful ally in the region. Ankara was concerned about the consequences of an expanded war on terrorism on Iraq, and needed Washington’s support to obtain vital IMF loans and to advance its case in the EU. Under prodding from Alvaro de Soto, the UN Secretary-General’s Cyprus Representative, Tom Weston, the US Department of State Emissary on Cyprus and David Hannay of the U.K., Denktash presented the government of Cyprus with his “December surprise”. This was on the eve of the EU summit at Laeken and the Security Council meeting on Cyprus which was

likely to criticize Denktash for the failure of the proximity talks. Following an invitation by Raouf Denktash and an exchange of dinners, the two leaders began a series of face-to-face intensive negotiations on January 16, 2002, under the guidelines of the G-8 meeting.

Denktash held fast in his proposals for a confederation of two independent, sovereign, recognized states with minor territorial concessions that would least inconvenience the population of the Turkish Cypriot state. His proposals called for expanded Turkish military guarantees and significant Turkish forces to remain on Cyprus. He demanded the withdrawal of the Cypriot application to the EU, or its consideration by the EU without Turkey's approval, and linked the accession of Cyprus to that of Turkey. Alvaro de Soto, David Hannay and Tom Weston continued to press primarily the government of Cyprus to "split the difference" in order to arrive at a comprehensive settlement. In view of the gap separating the positions of the two sides in key areas, the Secretary-General presented his own specific proposals on November 12, 2002.

### **Kofi Annan's Engagement and Failure**

Denktash's 'December surprise' led to a flurry of diplomatic activity on the part of the U.S., the UK and the UN during the course of 2002. The EU preference was for a Cyprus solution prior to the accession of Cyprus. However, the Commission and the Council of Ministers repeatedly stated that Turkey had no veto on the accession of Cyprus, that the Turkish and the Cypriot applications were not linked, and that Cyprus would become a member in the absence of a political settlement. This is why Cyprus was welcomed as one of the new EU members in the next wave of expansion in Copenhagen on December 12-13, 2002.



This did not affect the negotiating approach taken by Alvaro de Soto, the UN representative, Tom Weston, the American Department of State representative, and Sir David Hannay of the UK. Capitalizing on the priority given to EU accession by the Government of Cyprus, they linked the issue of accession to the EU, Turkey's membership and the political settlement on the island. The Copenhagen European Council meeting of December 12-13, 2002, provided the deadline for their negotiating initiatives. The motive was clear. All derogations from the *acquis communautaire*, the decisions of European Courts and from the UN resolutions agreed upon prior to December 12, 2002, would become part of the terms of Cypriot accession and, thus, not open to future challenge by the Greek Cypriots. Paragraph 11 of the Presidency Conclusions of the Copenhagen European Council on December 13, 2002, confirmed the EU's willingness to "accommodate the terms of a settlement in the Treaty of Accession in line with the principles on which the EU is founded...the Commission, shall decide upon adaptation of the terms concerning the accession of Cyprus to the EU with regard to the Turkish Cypriot community".

Following the pattern of earlier negotiations, the international initiatives built on concessions already made by the government of Cyprus. Alvaro de Soto and Tom Weston repeatedly urged the two sides to "meet halfway" in order to achieve the elusive political solution. The problem with that approach was that the new concessions came from the Greek Cypriot side, while Denktash held firm on issues such as the recognition of his 'state', on territory, the settlers and the creation of a new confederation to replace the Republic of Cyprus. At critical times, these initiatives were enhanced by the direct involvement of the Secretary-General in meetings in New York, in Nicosia and at the Hague. During the course of 2002, and in a desperate attempt to influence the final stages of the Cypriot accession to the EU, Washington leaked rumours of probable troubles in Greek-Turkish relations, incidents on Cyprus and political instability in Turkey if Cyprus became an EU member and Turkey was

denied that privilege. These rumors did not materialize nor did they affect the EU decisions on Cyprus.

As the Copenhagen deadline approached, the Secretary-General's negotiating approach also changed. He abandoned the 'non-papers' exchanged between the government of Cyprus, the Turkish Cypriots and the UN. On November 12, 2002, he presented his own plan for the resolution of the Cyprus problem leaving few issues open to negotiation. Two revised versions followed: one on December 10, 2002, the other on February 26, 2003. These plans, according to Alvaro de Soto, were based on the progress made in the Nicosia negotiations between the two sides, plus proposals by the Secretary-General to bridge the gap in the positions of the two sides. Second, the Secretary-General changed his role from that of "good offices" as authorized by UN Security Council resolutions since 1964, to that of "binding arbitration". This was done without an explicit authorization by the Security Council, or public acceptance of his new role by the two sides. The binding arbitration role was evident in all three versions of his plan, as he assumed authority to dictate the final terms of a settlement in areas where the two sides had not reached a consensus. In addition to the change in his role, the plans came with specific deadlines for their acceptance. The deadline of March 10, 2003, for an agreement at the Hague to bring his plan to a referendum in each of the two communities amounted to a virtual ultimatum unprecedented in this type of negotiations.

Alvaro de Soto succeeded in implementing a page from Holbrooke's May 1998 plan, that is the 'acknowledgement' sought by Denktash for the 'TRNC'. The acceptance by the government of Cyprus of the formation of two technical committees proposed by de Soto to examine which laws and treaties of each side would remain in effect under the "new state of affairs" amounted to the long sought "acknowledgement" of the so called Republic of Northern Cyprus, 02 'TRNC', despite denials on the part of the government of Cyprus. Since 1974, the internationally recognized government of Cyprus had

steadfastly maintained the position that the legal and political procedures and institutions of the 'TRNC' were null and void. That position had also been upheld by court actions in the UK (export certificate cases) and by all international organizations. The fact that these technical committees met and prepared such lists of laws and treaties, was a major concession on the part of the Cyprus government that may create future problems for the Republic of Cyprus.

The international diplomatic effort to close the book on Cyprus coincided with major developments in Cyprus, in Turkey and in the region. In the closing days of 2002 and through February 16, 2003, the Republic of Cyprus entered into a presidential electoral period as required by its constitution. The US, UK, and UN, intensified their efforts for a settlement despite the heated presidential campaign in the free areas of Cyprus. The foreign mediators along with the government of Greece clearly influenced incumbent president Clerides' decision to be a candidate for a third term, even though he agreed to serve only long enough to implement an agreement under the Annan plan. The international mediators believed that president Clerides had the stature to conclude and to sell to the Greek Cypriots a politically costly agreement. The pressures from Kofi Annan, Tom Weston and Sir David Hannay continued even after president Clerides decisively lost the election. Even prior to being sworn in as president and forming his new cabinet or his negotiating team, the newly elected veteran of Cypriot politics, Tassos Papadopoulos was being called upon to make decisions regarding the acceptance of the Annan plan and the proposed referendum that was to be discussed at the Hague on March 10, 2003. Entangling the Annan plan in Cypriot politics and the ultimatum like deadlines did not enhance the credibility of its proposals.

A second major development had to do with Turkish politics. The rise to power of the reformist Islamic party, the Justice and Development Party (AKP), headed by T. Erdogan created false expectations of new flexibility by Turkey on Cyprus. Turkey, with

American help, succeeded in Copenhagen to obtain the target date of December 2004 for commencing talks for EU accession, if certain political conditions were met by that time. The Turkish military promoted the idea that Cyprus was a Turkish national security issue and supported Denktash. Erdogan, in turn, provided contradictory statements as to his government's intentions on Cyprus. He even criticized Denktash for his hard line stance. It was a classic "good cop-bad cop" routine. Erdogan's comments were intended for European consumption, while the military chiefs made the final decisions. The political changes in Turkey, the prospect of economic benefits to the Turkish Cypriot community from EU accession and the perception that Denktash, both politically and physically, may have been in "his last leg" stimulated massive Turkish Cypriot demonstrations against Denktash and in favor of the acceptance of the Annan plan. These demonstrations were endorsed by Kofi Annan, Alvaro de Soto, the US and the British without regard to the consequences of their involvement in Turkish Cypriot politics. A reasoned assessment of the demonstrations in the occupied areas shows that they were motivated primarily by economic motives and by the desire to rid the Turkish Cypriot community of Denktash's dictatorial rule, rather by a fundamental disagreement with the substance of his policies, as in the case of the TRNC's sovereignty, recognition, etc.

The quest for an agreement on Cyprus that met Turkish objectives was also affected by the US decision for régime change in Iraq. Courting Turkish participation in a prospective American action in Iraq negated the possibility of any pressure on Ankara to modify its Cyprus policies. Aware of that reality, Turkey's foreign policy establishment held firm on its positions. This, in turn, enabled Denktash to bring to an unsuccessful end the Annan initiatives at the Hague on March 10, 2003.

Had both sides agreed to the Annan ultimatum for separate referenda on his plan on March 30, 2003, it is doubtful that the Greek Cypriot voters would have approved it. Annan's third revised plan called for approval of the proposed new constitutional and security

arrangements without linking them to the accession of Cyprus to the EU as the previous two versions of the plan did. The opposition to the plan reflected various concerns, including:

- 1) It provided for major derogations from the *acquis communautaire*, from European Court decisions and from the European Covenant on Human Rights that would have reduced all Cypriots to second class citizenship in the EU.
- 2) The proposed new constitutional structure disbanded the Republic of Cyprus and replaced it by a dysfunctional loose confederation of two largely independent states.
- 3) The balance of constitutional power in critical areas such as the Supreme Court and in the Central Bank would be held by foreign nationals not accountable to the Cypriot public.
- 4) Turkey, a non-EU country, would enjoy expanded intervention rights and the right to station forces on the soil of an EU member. Moreover, a demilitarized Cyprus was excluded from all areas of EU defense and foreign policy.
- 5) The majority of Turkish settlers remained, while the definition of citizenship and immigration controls raised serious questions about the continued influx of settlers into Cyprus.
- 6) The plan essentially deprived the Greek-Cypriots of property rights in the Turkish-Cypriot “component state”. A variety of complex provisions, compensation and exchange of property, coupled with restrictions on the rights of settlement and movement, confirmed the derogations from the European Covenant of Human Rights and from decisions of the European Court, as in the *Loizidou* case.
- 7) The economic cost of integration. Despite abstract pledges of international economic assistance, the Greek-Cypriot economy would bear the burden of the reintegration of the North in the Cypriot economy. Given the economic conditions in the northern

part of Cyprus (per capita income, inflation, unemployment, public debt), the new Cypriot state would not qualify for participation in the Eurozone for many years.

- 8) Territorial issues involving not only the percentage of territory under Turkish-Cypriot control but also the fate of the Karpas peninsula.

The plans presented by Kofi Annan and the negotiations patterns followed by the U.S., the UK and the UN fully conformed to the Holbrooke principles for a Cyprus solution outlined earlier in this essay. Even though these proposals met nearly all of Turkey's and Denktash's goals on Cyprus, they were rejected by Denktash. The ambiguity of provisions on statehood, the settlers, and other similar issues convinced Denktash and Turkey's military to opt for the status quo.

On April 16, 2003, in Athens the Republic of Cyprus will sign the EU accession treaty. Even though developments in and around Iraq and in European-U.S. relations will sideline the Cyprus issue, the perpetuated Cyprus problem will not go away. Turkey will still face the December 2004 deadline with the EU, and lack of any progress on Cyprus, or any other rash action on the island, will not strengthen its case. Because portions of its territory are not under Cyprus government control, the *acquis* will be applied only in the free areas of Cyprus. However, the Republic of Cyprus continues to exist as created by the 1960 independence agreements. This fact has been repeatedly affirmed after the crises of 1963-1964, the invasions of 1974, and the 1983 Turkish Cypriot UDI by all the international community except Turkey and by all international organizations. After April 16, 2003, Turkish forces will be occupying EU territory — a reality that will haunt Turkey in its relations with the EU.

On March 10, 2003, at the Hague, the UN diplomacy and that of the US and UK reached the end of a long road. However, the Cyprus problem remains. More than ever before, those concerned with the

rule of law will need to reevaluate their approach and adapt their thinking to the realities of a new, expanded and united Europe of which Cyprus will be a vital part.

## Post Script

Time does not stand still for the Cyprus issue or any other international problem. Since the early April submission of my article on the Annan initiative, a number of developments occurred which require additional analysis.

On April 16, 2003, Cyprus, along with nine other candidate countries acceded to the EU. In the Athens signing ceremony, the Government of the Republic of Cyprus signed the Treaty of Accession on behalf of all of Cyprus, even though portions of its territory remain under Turkish military occupation. The act in itself was the crowning achievement of Cypriot diplomacy. As of that date, the Annan Plan lost its élan. The internationally recognized Republic of Cyprus signed the Treaty, rather than the new entity proposed by the Secretary-General. Moreover, the derogations from the *acquis*, from European Court decisions and from earlier decisions of the UN Security Council could not be imposed as the Secretary-General had demanded.

International mediators involved in the preparation and promotion of the Annan Plan, such as Alvaro de Soto, Tom Weston, and Sir David Hannay have all admitted that although the plan remained the basic document for any future negotiation, it would have to be revised to account for the implications of the Treaty of Accession. The date April 16 thus marked another irony in the long history of the Cyprus problem. Turkey's forces now occupied the soil of one of the EU members, while Turkey did not recognize the Republic of Cyprus, one of the countries that would have to vote on the future of Turkey's EU application.

Turkey, and its Turkish Cypriot cohort, Raouf Denktash, were strongly criticised by the international community for causing the failure of the Annan Plan, while the Secretary-General's April 1, 2003, Report to the Security Council, provided a telling account of the events leading to the failure at The Hague. Suddenly, on April 23, 2003, Serdar Denktash, on behalf of his father and the Turkish Cypriot 'government', announced a conditional lifting of the travel ban across the dividing line by Turkish and Greek Cypriots. Thousands from both communities took advantage of the new measures. For many Cypriots this was the first time in 29 years that they were able to visit their former homes.

There were multiple motives behind Denktash's move which was also endorsed by Turkey. It improved the image of both Turkey and Turkish-Cypriots after their conduct at The Hague and the ensuing international criticism. It also advanced the prospects of Serdar Denktash as successor to Raouf Denktash. In addition, there were economic motives in terms of the anticipated cash flow both from Greek Cypriots visiting the occupied areas and from EU funds that could be shared in the context of confidence building measures (CBM's). There were political motives behind this move as well. It shifted the focus of the Cyprus problem away from Turkey's intransigence to the necessity of CBM's prior to any settlement. It also confirmed the position of Denktash and Turkey on the existence of 'two states' in Cyprus. Greek-Cypriots attempting to visit their homes had to display their passport to the 'authorities' at the Turkish-Cypriot 'border'. This was an important response to the fact that the Republic of Cyprus had signed the Treaty of Accession to the EU. Even though the government of the Republic insisted that such actions did not create conditions of *de facto* recognition of the so-called Republic of Northern Cyprus, or 'TRNC', Denktash saw these manifestations of state activity as one more proof for the positions he advocated in the talks. Moreover, visits to one's property were expected to enhance the policy of property exchange and compensation supported by Denktash and advocated in the Annan Plan.



Despite the outpouring of emotion created by these moves, two conclusions are evident. One is that CBM's do not replace the search for a solution of the Cyprus problem. While international diplomats along with the Government of Cyprus welcomed these moves, they also pointed out that this is not the solution to the problem of Cyprus. Instead, many saw it as a public relations stunt. The other conclusion relates to the domestic political impact of Denktash's move in the free areas of Cyprus. Members of the coalition that supported former president Clerides challenged the government of newly elected Papadopoulos in terms of its 'inaction' in the face of Denktash's challenge as well as his readiness to negotiate on the basis of the Annan Plan. In the former case, everyone in the Greek-Cypriot community failed to anticipate Denktash's move accurately, let alone its emotional impact. While CBM's announced by the government toward Turkish-Cypriots had been under consideration long before the failure at The Hague, their presentation in the aftermath of Denktash's measures was seen as a defensive move whose implications had not been well thought out.

The demand from the opposition to President Papadopoulos to declare his readiness to re-open negotiations based on the failed Annan Plan was a way of rationalizing the defeat of their approach in the February 2003 presidential election. It also served objectives in the leadership succession fight within the Democratic Rally, the party that supported former president Clerides in his failed presidential bid.

The government's position on the Annan Plan was couched in ambiguity. While accepting the plan as a basis for future negotiation, the government also insisted that the plan would have to be amended to reflect the post-April 16 conditions. Moreover, it maintained that conditions were not appropriate for a new round of negotiations in view of Turkey's intransigence. The *deus ex-machina* appeared in the form of Turkish Prime Minister Erdogan who made a May 9 visit to the occupied areas. After a lot of anticipation regarding new unilateral Turkish initiatives on Cyprus, Erdogan reiterated in no uncertain

terms the position advocated by the Turkish military and Denktash. That is, the solution of the Cyprus problem must be based on the recognition of the existence of two independent, sovereign states on Cyprus representing “two separate peoples and two separate religions.” Prime Minister Erdogan effectively brought the Cyprus problem back to square one.

While rapprochement between Greek and Turkish Cypriots is welcome, the fact remains that the exploitation of popular emotion will become counterproductive in the absence of a settlement upholding internationally recognized human rights. CBM's cannot terminate an illegal occupation or erase its consequences. CBM's cannot undermine the legal and political standing of the Republic of Cyprus. Cyprus within the EU and compliance with international law provide the only hope of breaking the current deadlock on the issue. The question remains as to whether or not Turkey and its American supporters are ready to recognize the reality. Up until now, strategic considerations emphasizing Turkey's importance to the US had dominated Washington's approach to the Cyprus problem. That approach certainly needs to be revisited in the aftermath of Turkey's conduct before and during the Iraq war.

## NOTES

This article reflects an analysis of the Secretary-General's “Plan” in its original version plus the two subsequent revisions. Interviews were also conducted in Nicosia in January, February and May 2003.

# ETUDES HELLENIQUES HELLENIC STUDIES

## The Aegean Dispute Le différend gréco-turc en mer Égée

Edited by  
Sous la direction de  
Stephanos Constantinides  
Paris Arnopoulos

### Contributors Contributions de

*Thanos Veremis  
Athanassios Platias  
Yuksel Inan  
Sertaç Baseren  
Haritini Dipla  
Aslan Gündüz  
Grigoris Tsalas  
Angelos Yokaris  
Jean Catsiapis  
Van Coufoudakis*

Vol. 4, No. 2, Automne/ Autumn 1996

2

## Cyprus' Road to European Union Accession *Missed Opportunities to Promote a Cyprus Solution*

Dan Lindley\*

### RÉSUMÉ

Selon l'auteur, l'accession de Chypre à l'Union européenne, tout comme la recherche d'une solution au problème chypriote, posent de nombreux problèmes tant stratégiques que contradictoires, et qui se heurtent à des obstacles quasiment impossibles à surmonter. Au demeurant, les décisions à court terme et les pirouettes diplomatiques, qui caractérisent l'attitude de l'UE envers l'adhésion de Chypre montrent les limites de l'utilisation du niveau européen pour résoudre la question chypriote. Il faut régler le statut du nord de Chypre et la Turquie doit être liée à l'Occident par le biais de son adhésion. La République de Chypre va faire partie de l'UE mais il reste beaucoup de chemin à faire.

### ABSTRACT

The author argues herein that the twin tasks of the pursuit of European Union accession for Cyprus and the search for a Cyprus solution combine to present all concerned states and organizations with a number of contradictory strategic problems. These problems have been nearly impossible to surmount. Nonetheless, the short term deals and political logrolling that characterized the European Union's approach to Cyprus accession foreclosed strategizing about how to use the EU's leverage to help resolve the Cyprus problem. Further, Cyprus' accession is only one-third of the problem faced by the EU, the UN, and those concerned with Aegean affairs. The status of North Cyprus must be resolved, and Turkey must be tied to the West through accession to the EU. The Republic of Cyprus will be in the EU, but much remains to be done.

### Introduction

This article focuses on the twin diplomatic strategies of the pursuit of European Union (EU) accession for Cyprus and the pursuit of

\* University of Notre Dame, Notre Dame, USA

I thank James Thompson for an excellent job of research assistance.

resolving the Cyprus problem. Because of lack of planning, side deals, and a number of paradoxes and conundrums, there was little coordination between the accession strategy and the Cyprus problem strategy. As a result, the best opportunity to resolve the Cyprus problem since it began has apparently been lost. The EU is importing the Cyprus problem and Turkey is somewhat estranged and further from EU membership than it should be. Perhaps these difficulties will be overcome; perhaps they will not. In the meantime, this article explores how the current failures came about and what lessons they offer for Aegean and EU diplomacy in the future.

Resolving the Cyprus problem resembles untying a Gordian knot, but the multiple failures in the diplomacy surrounding Cyprus highlight the difficulties the EU faces as it tries to create a common foreign and security policy. Some of these problems are idiosyncratic state interests, side-deals by states that affect the entire EU, exacerbated by the inability to coordinate long-term strategy within the EU bureaucracy, between the bureaucracy and member states, and between member states.

All of these themes and arguments are highlighted in this article. However, first are presented the paradoxes and conundrums facing states involved with the Cyprus accession and peace issues. Some background then follows to explain how Cyprus got on the EU agenda. I also trace its progress towards accession through the numerous EU summits. The article continues by highlighting features of the Annan peace plan and offering reasons to be both hopeful and pessimistic about Cyprus' reunification. The conclusion goes one step further to speculate on positive and negative possibilities for the future.

## **The Paradoxes and Conundrums of Cyprus Diplomacy**

Although this is a critical article, it is important to begin with a review of the paradoxes and conundrums of Cyprus diplomacy. There

are so many factors and tradeoffs involved that a review offers some grounds for charity towards involved states and diplomats. Consider the poor diplomats facing all these factors:<sup>1</sup>

- Some states in the EU want Turkey to move towards EU membership. Some do not. Some are ambivalent.<sup>2</sup>
- If the EU says solving the Cyprus problem is a condition for the accession of Cyprus, then it gives Turkey and the “Turkish Republic of Northern Cyprus” (“TRNC”) <sup>3</sup> veto rights over accession for the Republic of Cyprus. That policy also means the EU will avoid importing the Cyprus problem.
- If the EU says solving the Cyprus problem *is not* a condition for the accession of Cyprus, then it gives up much leverage, especially over the Republic of Cyprus. That policy also means the EU may import the Cyprus problem.
- If the EU says that solving the Cyprus problem is a condition for Turkey’s eventual accession, that gives it leverage on Turkey over Cyprus, but also gives opponents of Turkey’s accession a way to back that accession (by torpedoing the Cyprus negotiations).
- If the EU does not let the Republic of Cyprus accede, Greece threatened to veto the rest of the EU expansion. If this threat is credible, this puts Greece in the driver’s seat, and makes it likely that Cyprus will accede regardless of whether or not a resolution of the Cyprus problem is achieved.
- If the EU lets Cyprus accede, then Turkey has threatened to annex or integrate the “TRNC.”<sup>4</sup> However, this would reduce if not eliminate Turkey’s chances of EU membership. This threat is of questionable credibility as it forces Turkey to pursue contradictory twin tracks of making threats about Cyprus, while also making a number of conciliatory political and economic moves to court the EU.

- If the EU shows/allows progress for Turkey towards EU accession, Turkey has promised to help find a Cyprus solution.
- It is nearly impossible to design a constitution that protects the rights of group/s (as opposed to individuals) without giving the protected group/s special privileges and veto provisions and/or substantial autonomy.
- There is no way any possible solution will give the Greek Cypriots all that their Government has said it is bargaining for, especially the three plus one freedoms throughout the island (freedom of movement, property ownership, settlement, as well as the right of return). Nor is anyone willing to grant the “TRNC” the status of an independent state. Nor does anyone really know what to do about the settlers in the “TRNC.”
- Neither side of Cyprus has prepared its population for the compromises necessary to get a mutually acceptable agreement.
- As people generally prefer security to wealth, the leverage/carrot provided to the Turkish Cypriots by the prospect of EU accession depends on how secure they feel, and whether the EU can credibly provide security.
- The EU needs to have a Cyprus solution that divides foreign policy decision making between Greek and Turkish Cypriots and provides for a Turkish Cypriot veto. Otherwise, and until voting rules change, the EU may have imported a country willing to hold the EU hostage to its own very pointed interests on North Cyprus and Turkish issues.

These points raise three issues. First, they suggest that coherent diplomacy over EU accession for Cyprus becomes very difficult and complicated if accession strategies are linked to strategies for resolving the Cyprus problem. Since the strategies are almost necessarily linked, I recognize that the EU and other interested parties faced towering hurdles as they worked their way into this situation. However, I argue

that these structural problems were exacerbated by the side-deals and ad-hoc processes that characterized the EU's approach to Cyprus. This was especially true early on, and incremental steps then took on their own momentum and made strategic planning more difficult.

Second, the latter set of points suggests that a diplomatic solution to the Cyprus problem also faces its own set of intrinsic hurdles, regardless of linkages to the EU accession process.

These difficulties almost seem to create too many logical difficulties to overcome, like a diplomatic Rubic's cube. There do, however, exist ways out. The way to resolve the first set of difficulties is for Europeans to embrace EU membership for Turkey more fully and sincerely, and for Turkey to place a high value on this more credible offer and to exert control over Rauf Denktash (current leader of the "TRNC"). It is also possible that the Turkish Cypriots, based on their large pro-EU demonstrations, may also be willing to make great strides to achieve this goal.

The way to resolve the difficulties over the Cyprus problem prove more difficult. The domestic political issues could be solved with dedicated new leaders over several years. Unfortunately, the Republic just elected someone who ran on a platform critical of the Annan plan, and there is little sign Denktash will leave office soon. Should he leave office, a number of reasonable contenders are waiting in the wings. One, Mehmet Ali Talat, leader of the Republican Turkish Party, has made a number of positive statements on the Annan Plan, including:

*We do not run away from negotiations...we have every right to attend this sort of meeting. Denktash has alienated himself from the people, he no longer represents the people.<sup>5</sup>*

The more serious issue is that of constitutional design. It is impossible to design a constitution that protects the Turkish Cypriots as a group without also giving them veto rights and other privileges.



The similarities between the Annan plan and the fatally flawed 1960 constitution are quite disturbing. No alternatives come to mind, short of such political and ethnic evolution on Cyprus such that both sides see themselves more as Cypriots than Greek Cypriots and Turkish Cypriots. On Cyprus, people are part of collectivities, more than they are individuals. Reflecting this, the constitution of Annan has lots of protections built in for group rights. Many of these features such as veto privileges and specified representation percentages are what brought down the 1960 constitution.

Enough societal change has not been produced by bi-communal activities and government policies (from education to propaganda) for us to have strong faith that there is yet a common Cypriot identity that overrides the ethnic divisions.<sup>6</sup> To be sure, recent Turkish Cypriot demonstrations in favor of reunification are encouraging, but they may be motivated by material incentives, not shifts in ethnic self-identification.

The precondition for a 1960-type constitution to work and not produce gridlock and disputes over roles and powers would be for both sides to work constructively toward the common good and not think of themselves primarily as different sides. Yet if the situation were really so promising, special rights and protections would not be necessary in the first place.

The counter-argument (and bet) embodied in the Annan plan is that a constitution with vetoes and special group privileges may work for enough years that the two sides may eventually come to identify with their common good. The key difference between the Annan plan and the 1960 constitution is that the former starts with the two sides separated, and largely keeps them that way for a number of years. This is likely to prevent or reduce much potential conflict. However remote the possibility, should things turn sour on Cyprus after reunification, security concerns based on ethnic identities will likely predominate.

Finally, if we weigh all the points and conundrums, and insert them into the context of who has power and vetoes in the current EU, we realize that Greece could (and did) drive the Republic of Cyprus into the EU regardless of Cyprus' division and EU members' objections. Of course, the Republic of Cyprus remains among top among the candidate countries in terms of wealth and 'closing the chapters'. Yet this also means that veto politics seemed to overwhelm strategizing about how to combine the process of Cyprus' accession, the prospect of Turkish accession, and Aegean relations into one nice package.

In the end, the Republic of Cyprus seems on a path into the EU, while a Cyprus solution and Turkish issues are left for the future. This may not be too pessimistic as the EU is still a large lure for Turkey. On the other hand, we have seen some very negative statements about Turkish accession from some quarters. For those who wish to keep Turkey out of the EU, the current state of affairs – Republic of Cyprus in and the Turkish Cypriots out – is probably the best they can hope for.

### **The Path to Accession**

Cyprus took its first concrete step towards EU accession in June of 1973 upon entering into an Association Agreement with the European Community. This followed Britain's January 1973 joining. The agreement helped give Cyprus preferential trading status with its primary trade partner and former colonizer. In 1987, the Agreement was strengthened by an additional Protocol.

Cyprus applied for full EC membership in July of 1990, a move thought to provide an impetus to the stalled Cyprus-Turkey negotiations.<sup>7</sup> The impetus became clearer in 1993 when the European Commission decided that Cyprus' application had been made in the name of the whole island. Would this help bring along the North? Or alienate it? Was this momentous interpretation the result of deliberate strategizing by the EU?

Strategy took a backseat to log-rolling, and an intra-EU deal was made to make this deal to move forward with Cyprus in 1993. In exchange, Greece allowed the EU to move forward with Macedonia. At the time, the Greeks were pressing for the EU to invite Cyprus to apply for membership. Simultaneously, the other members of the EU were trying to establish official relations with the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM), in an effort to stabilize it and prevent its collapsing into wide-scale violence, along with other parts of the former Yugoslavia. Greece resisted establishing relations because of various problems it had historically with Macedonia, involving territorial claims, sovereignty, and symbolism. Along with clarification on Cyprus's application, another sweetener to the Greeks in 1993 was that the EU appointed an observer to Cyprus as a step toward eventual commencement of Cyprus membership application to the EU.<sup>8</sup> Thus, Greece got more formal recognition of Cyprus' application and an EU observer to Cyprus, while the EU was allowed to proceed with Macedonia.

Another instance of log-rolling over strategy occurred in 1995. Until that time, Greece had consistently vetoed all efforts on the part of the EU to set-up a customs union with Turkey. Greece had also blocked a large EU aid package to Turkey of \$725 million since 1986. In return, for these vetoes, the rest of the EU held up Cyprus' progress toward accession. For example, at the December 1994 Essen EU summit, the EU refused to give Cyprus a start date for negotiations.

However, the French took over the EU presidency in early 1996 and spurred progress by threatening to block further negotiations on Cyprus unless the Greeks agreed to accept the establishment of such a trade union. The Greeks stipulated various conditions, chiefly their demand that the EU adopt an official position that Cyprus would be asked to begin the application process for EU membership at the fixed date of six months after the Amsterdam Intergovernmental Conference of 1996. They wanted the application to move forward regardless of whether or not the political problems on Cyprus had

been solved. Although several other EU members expressed concern about allowing into the union a divided and potentially troublesome island, France was able to get this position of a fixed date officially established. As such, the customs union with Turkey was allowed to go into effect. Germany, with its large Turkish population, had been a key promoter of the customs union.<sup>9</sup>

There were secret discussions about this deal between the French Foreign Minister, Alain Juppé and the Greek Government (represented by its former secretary of state for European Affairs, Iannos Kranidiotis). So far as is known, the exact terms of the deal have yet to be revealed, nor is it clear that the French persuaded the rest of the EU of the terms it negotiated.<sup>10</sup> Whatever the case may be, a combination of backroom deals and pressure in both directions led to progress on Cyprus' accession.

One result of these side-deals is that they foreshadow the EU's official policy of endorsing Cyprus accession regardless of whether a Cyprus solution is found. Ultimately, this lessens leverage on the Republic of Cyprus, as well as on European negotiators. At the same time, this position angers the Turkish side, while also depriving them of the ability to stop accession for the South. While it is hard to figure an optimal, leverage-maximizing route to EU accession and resolution of the Cyprus problem, these negotiations show that temporary fixes, and deals to 'kick the can down the road' predominated over strategizing for the long term.

In point of fact, removing a solution as a precondition for accession was not formally agreed to until the Helsinki summit of 1999. What was agreed to prior to 1999 was that the Republic of Cyprus could enter accession *negotiations* without a solution, not that there were no preconditions to accession itself. However, through the late 1990s, Cyprus and Greece engaged in a heavy spin campaign trying to convince everyone that 'no accession preconditions' was indeed the EU policy. Yet, while things were evolving in that direction, many EU members still did not want to import the Cyprus problem and did

want a solution to be a precondition for Cyprus' accession. For example, Klaus Kinkel, the German Foreign Minister, said in 1995 "We do not want to import Cyprus' problems," and a British official said "We don't want to import the Cyprus problem into the EU."<sup>11</sup>

This confusion about what the EU really negotiated, and what some members really wanted is another symptom of the side-deals and log-rolling surrounding Cyprus' accession.<sup>12</sup> A smart EU would be accused of wisdom if it strategically alternated between saying Cyprus can accede regardless of the island's division and saying that it is hesitant to import the Cyprus problem. Unfortunately, such flipflopping was not the result of planned policy, *ad hoc* behaviour and responses to pressures of the moment. By this time, Cyprus' accession had taken on such momentum and was grouped with the whole Eastward expansion, that the path had become nearly inevitable. What was still unsure was whether a Cyprus solution could also be achieved, and how the EU would position itself on the possibility of future Turkish membership.

It is true that the Greeks and Greek Cypriots are guilty of trying to wish dreams like the three freedoms and other negotiating positions into reality. Nevertheless, it is also true that their overall strategy has been quite successful. The vast deliberative process of the EU means that by the process of incrementalism, little steps can add up to one irreversible path. So, by small measures and small deals, Cyprus' road to accession was eventually assured. This process means that overall strategizing is shortchanged, which may augur well for the Turks in the long term if they continue to jump through the hoops. For now, though, determination over the long term (and a meaningful veto) played to the Greek/Greek Cypriot advantage.

As more recent events are probably familiar to most of the readers, only a brief summary and comment on the more recent Luxembourg, Helsinki, and Copenhagen summits follows here.

The Luxembourg summit took place in December 1997. There the EU decided to open accession negotiations with the 'first wave' of

Eastern European countries plus Cyprus. This was a satisfying outcome for Cyprus but infuriating to Turkey, who had hoped to be moved further along toward candidacy status, but was just invited to future conferences. Turkey threatened to cut off further political dialogue with the EU and to integrate North Cyprus into Turkey should the Republic of Cyprus accede unilaterally.<sup>13</sup>

The Helsinki summit of December 1999 officially made Turkey a candidate country, although no start date for negotiations was offered, and it was made clear that Turkey had to meet stringent human rights and other criteria (Copenhagen criteria).

With regard to Cyprus, the summit's final declaration noted that:

*(b) The European Council underlines that a political settlement will facilitate the accession of Cyprus to the European Union. If no settlement has been reached by the completion of accession negotiations, the Council's decision on accession will be made without the above being a precondition. In this the Council will take account of all relevant factors.*<sup>14</sup>

Greece finally got the wording it wanted: officially, a Cyprus solution is not a precondition for accession.<sup>15</sup> However, it is worth noting the diplomatic mumbling here. How can something (a solution) that is not a precondition also greatly facilitate something? Is a solution a quasi-precondition? What are all the relevant factors? In any case, the no preconditions language is the clearest in the relevant paragraph, so Cyprus took another incremental step towards membership.

Greece approved Turkey's candidacy in exchange for the no preconditions language, and for clear stipulations as to the progress Turkey had to make on its route toward accession.<sup>16</sup> It is also true that Greco-Turkish diplomacy had considerably warmed in recent years, thanks in part to "earthquake" diplomacy, Turkish reforms, and new

leadership in various countries. Helsinki helps show what a mutually beneficial approach can accomplish, although no real progress was made towards a Cyprus solution.

If this theory of EU incrementalism becoming EU facts is right, then Helsinki will be viewed as a historic turning point for Turkey's eventual accession. Perhaps it is somewhat ironic that candidacy status was made possible by the Greeks, but let us hail the Greeks for enlightened self-interest instead.

Nothing will help Greek security more than a Turkey further tied to Western values and democratic procedures. The EU as a security organization is most powerful in terms of the leverage it wields prior to candidates' accession; hence this is the time to work hard and long with Turkey to bring about the changes required for long term stability.

The final EU summit that played a meaningful role was the December 2002 Copenhagen meeting. The records noted: "Today marks an unprecedented and historic milestone in completing this process with the conclusion of accession negotiations with Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, the Slovak Republic and Slovenia. The Union now looks forward to welcoming these States as members from 1 May 2004."

With regard to Turkey, the EU noted:

*The Union recalls that, according to the political criteria decided in Copenhagen in 1993, membership requires that a candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities. The Union encourages Turkey to pursue energetically its reform process. If the European Council in December 2004, on the basis of a report and a recommendation from the Commission, decides that Turkey fulfils the Copenhagen political criteria, the European Union will open accession negotiations with Turkey without delay.<sup>17</sup>*

Although this seems to be a positive and concrete step, Turkey was dismayed that no set date was given for opening accession negotiations and Turkey accused the EU of an “act of prejudice.”<sup>18</sup> The Guardian reported that the deal between pro-Turkish supporters Britain and the U.S. “reflected only a minor six-month concession by France and Germany, which had voiced most concern about the accession of a 68 million-strong Muslim nation.”<sup>19</sup>

In reviewing the various EU summits, the bottom line is that there has been insufficient use of the leverage EU accession process to help resolve the Cyprus problem. If a solution is reached, it will be because the Euro spoke to the Turkish Cypriots, not because the Eurocrats planned well.

Having covered how the EU came up short in helping resolve the Cyprus problem, let us now review the current plan to reunify the island briefly and turn to a discussion of the Cyprus’ future.

### **The Annan Plan, and the Futures of Cyprus and Turkey**

The Annan plan was submitted by UN Secretary-General Kofi Annan for consideration in November 2002. It contains a large number of provisions, of which not all will be reviewed here. Instead, I focus on the key shortcoming of the plan; namely, that it treats the Cypriots as distinct groups and not individuals. In this respect, it contains group-based veto rights and group-based apportionment of government responsibilities. These were the exact same features found in the 1960 Cyprus constitution that led to gridlock, disputes about government responsibilities, eventual breakdown of the government, ethnic conflict, and invasion.

It is important to note that the 1960 constitution might have worked had there been harmonious relations between the two sides. However, intra-Cypriot disputes pervaded the new government and the constitution’s features meant that these disputes could cause the



government to gridlock. The following chart highlights a few similarities between the 1960 constitution and the Annan Plan.

---

**1960 Constitution vs. Annan Plan:  
Some Group-Based Similarities**

| <b>Issue</b>              | <b>1960<sup>20</sup></b>                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>Annan Plan<sup>21</sup></b>                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Group-Based Vetoes        | <p>GC President, TC Vice-President, each with right of veto in certain issues.</p> <p>House of Representatives had simple majorities, but had to have separate majorities (ie a veto for each community) within both communities for taxes, duties, modifications to electoral law, and a few other issues.</p> | <p>Presidential Council decisions need a simple majority but must have the vote of at least one member from each group.</p> <p>Parliament can pass bills with simple majorities of both chambers, so long as _ (sometimes 2/5) of the Senators from each group vote in favor.</p>                         |
| Group-Based apportionment | <p>7:3 ratio of GC to TC ministers</p> <p>7:3 Deputies ratio in House of Representatives</p> <p>7:3 civil service ratio</p> <p>6:4 armed forces service ratio</p>                                                                                                                                               | <p>Equal GC:TC ratio in Senate</p> <p>Proportional ratio in Chamber of Deputies, but TC's get a minimum of 25%.</p> <p>TCs get a minimum of two of the six seats in the Presidential Council, of which one will be in charge of either foreign affairs or European affairs</p> <p>Rotating Presidency</p> |
| Court apportionment       | Supreme Court: 1 GC judge; 1 TC judge; 1 external/neutral judge with two votes.                                                                                                                                                                                                                                 | Supreme Court: 3 GC judges; 3 TC judges; 3 external judges.                                                                                                                                                                                                                                               |

---

These similarities do not automatically justify pessimism. There are several reasons that the Annan plan may work, if adopted. First, unlike 1960, the two sides are already separated. This will make it harder for local incidents to flare up or to escalate. Second, the amount of international pressure that will be brought to bear will be greater now than then. The EU in particular will have a vested interest in making things flow smoothly. So long as things go well, neither side will have an interest in bringing the government to its knees with their respective veto powers, nor should there be much bickering over allocations of powers and deputies.

However, there are reasons for pessimism. First, the plan has plenty of opponents on all sides. Denktash has been roundly criticized - even by UN resolution 1475 - for blocking adoption of the Plan. While this has caused much gloating and bitterness on the Greek Cypriot side, a little introspection would show that passage of the Annan plan was by no means assured on the Greek Cypriot side. President Glafcos Clerides, who had spent much of his political lifetime pushing the Republic of Cyprus towards the EU, lost his re-election bid to Tassos Papadopoulos, who won in part because of his critical stance towards the Annan plan. The plan faced widespread skepticism in the South from a wide part of the political spectrum. Even the powerful Church "categorically rejected" the plan.<sup>22</sup> Denktash's rejectionism has so far let the Greek Cypriots avoid hard reckoning on their side.

Second, the reunification of Germany — a possible model for Cyprus — was not without problems. Although the problems there were fairly minor, the two German halves still experienced tensions and culture clashes in the 1990s. Such problems will likely be more severe on Cyprus given the much greater disparities in culture, religion, wealth, as well as racism and the spectre of the past Greco-Turkish conflict. While the two component states will start largely separated, spoilers and hot heads could well spell trouble if they are not quickly suppressed. Such spoilers have often driven the political agenda between Pakistan and India, and between Israel and the Palestinians.

By importing a divided Cyprus, the EU risks eventual conflict between Cyprus and Turkey. Should this unlikely event come about, it would probably be a challenge too great for the EU's nascent Common Foreign and Security Policy (and associated relatively small military power) to handle. Should Turkey ever entertain using force on Cyprus, it would only do so knowing that EU membership aspirations were hopeless. This means that the EU's leverage would be quite small in this eventuality.

By importing a Cyprus unified under the Annan plan, the EU risks possible deterioration and eventual conflict similar to that of 1960.

No matter the outcome, Cyprus' EU accession now gives the EU a vital interest in preventing disputes from arising in the first place on Cyprus. One key to stability is to keep relations between the 'Mother' countries of Greece and Turkey on an even keel which is best achieved by admitting Turkey into the EU.

There is perhaps one punchline in all this: whether it is the 'importation' of the Cyprus problem or a Cyprus reunified by the Annan plan, the EU now faces more pressure to move forward with Turkey's accession. A rather double-edged sword, indeed. To some, importation of the Cyprus problem is reason not to admit Turkey, but the risks inherent in the importation provide strong incentives for the EU to stabilize its southeastern borders.

#### NOTES

1. Some of these factors are no longer relevant, but all were part of the challenges faced at some point.
2. Some EU states may not want a 'second Greece' in the EU either, but the Cyprus accession train left the station too long ago... Cyprus' accession may mean that mainland Greece can take the high road on some issues (particularly Aegean issues) confident that Cyprus will

veto on those issues. For some arguments along these lines, see William Wallace, "Reconciliation in Cyprus: The Window of Opportunity," Policy Paper RSC 2/10, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, Italy, August 2002. It will be interesting to see if this prospect is a catalyst (one of many) for overhaul of EU voting procedures. The counter-argument is that the present Greek team of Prime Minister Costas Simitis and Foreign Minister George Papandreou is probably the most constructive, self-enlightened, and open to Turkey (and to a fair Cyprus solution) in recent history. They often seem more encouraging of eventual Turkish EU accession than other EU members. In my view, this is enlightened self-interest and a very good thing.

3. Surrounded by quotation marks to denote the lack of international recognition.

4. As Cyprus has now acceded, the Greek threat has been overtaken by events. However, the juxtaposition of these threats does highlight the diplomatic minefield regarding Cyprus.

5. In "Denktash Spurns Simitis Talks Invitation but Opposition Groups to Attend," *Cyprus Mail*, April 17, 2003.

6. For more on this argument and the dangers of premature unification, see Dan Lindley, *UNFICYP and a Cyprus Solution: A Strategic Assessment* (M.I.T. DACS/Security Studies Program Working Paper, May 1997), available via MIT or <<<http://www.hri.org/forum/intpol/UNFICYP/>>>.

7. Ellen Laipson, "Government and Politics," Chapter 4, in Frederica M. Bunge, ed., *Cyprus: A Country Study*, 3 ed. (American University Press, 1980), p. 206. Some basic facts on the EU for this article were found at <<[http://europa.eu.int/abc/history/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/abc/history/index_en.htm)>>.

8. "EU Observer to Assist in UN Talks on Cyprus," in "European Insight," December 24, 1993, via Lexis-Nexis; Misha Glenny, "Nerves Fray as Sick Bogeyman of Europe Takes the Chair," *The Times*,

December 31, 1993, via Lexis-Nexis. For more on Macedonia and Greece, see also Monteagle Stearns, "Greek Security Issues," F. Stephen Larrabee, "Greece and the Balkans: Implications for Policy," and Susan L. Woodward, "Rethinking Security in the Post-Yugoslav Era," in Graham T. Allison and Kalypso Nicolaidis, *The Greek Paradox: Promise vs. Performance* (Cambridge, MA: Harvard University, Center for Science and International Affairs, CSIA Studies in International Security, 1997).

9. "EU Must Solve Greek Veto of Turkish Customs Union," *Agence France Presse*, December 21, 1994, via Lexis-Nexis; "Foreign Minister Reacts to French Minister's 'threat,'" BBC Summary of World Broadcasts, December 21, 1994 via Lexis-Nexis; Despina Kyvrikosaïou, "Greece Sets EU Summit Agenda," *United Press International*, December 6, 1994, via Lexis-Nexis.

10. *Agence France Presse*, "Ankara Pours Cold Water on Cyprus' Joy at Joining EU," February 7, 1995, via Lexis-Nexis.

11. Quotes are from, respectively: Michael Binyon and George Brock, "EU Takes Step Towards Cyprus Membership," *The Times*, February 7, 1995; Lionel Barber, "EU Customs Deal Takes Shape," *Financial Times*, February 7, 1995 both via Lexis-Nexis.

12. For an example of this spin-it-into-a-fact phenomena, see "The European Council Meetings at Corfu and Essen: The Next Enlargement will Include Cyprus" from the *Cyprus Press and Information Office* at <<[http://www.pio.gov.cy/ir/cyprus\\_eu/corfu\\_essen.htm](http://www.pio.gov.cy/ir/cyprus_eu/corfu_essen.htm)>> which concludes, about five years in advance, that "The Corfu and Essen conclusions are important, not only because they affirmed the eligibility of Cyprus for membership, but also because the issue of Cyprus' integration to the E.U. have been clearly disassociated from the solution of the Cyprus problem, since the latter is not considered a precondition for its accession to the Union."

13. Barry James, "Turkey Is Rejected for EU Membership Amid Signs of Showdown on Cyprus, Ankara Ends Political Dialogue" *International Herald Tribune*, December 15, 1997 at <<<http://www.iht.com/IHT/BJ/97/bj121597.html>>>.

14. HELSINKI EUROPEAN COUNCIL : PRESIDENCY CONCLUSIONS / Council-Documents mentioned in Annex VI to be found under Press Release Library / Miscellaneous; Press Release: Brussels (11/12/1999) Nr: 00300/1/99 via: <<<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>>>.

15. Anthony Georgieff, "EU: Summit Statement Released," RFE/RFL report, December 13, 1999 at <<<http://www.rferl.org/nca/features/1999/12/FRU.991213154356.html>>>.

16. Remarks of Phil Gordon, "Turkey and the European Union after Helsinki" conference report, Institute of Turkish Studies, at <<<http://turkishstudies.org/reportsa.html>>>.

17. PRESIDENCY CONCLUSIONS. COPENHAGEN EUROPEAN COUNCIL. 12 AND 13 DECEMBER 2002 Press Release: Copenhagen (13/12/2002) Nr: 400/02 via: <<<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>>>.

18. The *Guardian*, "Turkey Accuses EU of Prejudice," December 13, 2002 at <<<http://www.guardian.co.uk/eu/story/0,7369,859575,00.html>>>.

19. Ian Black and Michael White, "EU Dashes Anglo-US Hopes for Early Talks on Turkish Entry," The *Guardian*, December 13, 2002 at <<<http://www.guardian.co.uk/eu/story/0,7369,859247,00.html>>>.

20. Adapted from Laipson, "Government and Politics," p. 165-167. The 1960 Cyprus census pegged the Greek Cypriots at 77% of the population, and the Turkish Cypriots at 18.3%. Most studies state that this ratio persists, even though there are many ambiguities especially those surrounding settlers from mainland Turkey in North Cyprus. For example, the US State Department says this "Ethnic

groups: Greek (77%), Turkish (18%), Armenian and other (4%)” at <<<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5376.htm>>>.

21. Plan as published in the *Cyprus Mail*, November 14, 2002.

22. Quote from: Elias Hazou, “Church Rejects UN Plan as Unacceptable,” *Cyprus Mail*, November 19, 2002; see also Alex Mita, “Matsakis, Perdikis, Koutsou: Plan is a Disaster,” *Cyprus Mail*, November 16, 2002 and BBC, “Cyprus Election Threatens Peace Plan,” February 17, 2003 at <<<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2770493.stm>>>.

# The Long and Winding Road of EU-Turkish Relations after Copenhagen

Andrea K. Riemer\*

## RÉSUMÉ

L'Europe et l'Union européenne sont arrivées à un point tournant lors du dernier élargissement de celle-ci. L'Union, issue d'un projet pour établir la paix après la seconde guerre mondiale, fait face à des défis énormes dans un environnement en mutation rapide. Cet article présente un aperçu historique et une analyse du parcours européen de la Turquie. L'auteur met l'accent sur les événements récents y compris le dernier rapport de l'UE relatif aux progrès de la Turquie sur le vote de l'adhésion (octobre 2002) et conclut en traitant les résultats du sommet de Copenhague (décembre 2002) avec leurs conséquences au niveau des relations euro-turques.

## ABSTRACT

Europe and the European Union have reached a multiple turning point with the latest enlargement round. The Union, which started as a peace project after World War II, faces its greatest challenges within a rapidly changing environment. There is no other country that has struggled for so many years to become 'part of the party' like Turkey. This article provides a historical overview and analyzes Turkey's European course. It places some emphasis on recent developments, including the latest Regular Report which was issued by the EU on Turkey's progress toward accession (October 2002). Finally, the results of the Copenhagen Summit (December 2002) and their possible consequences for Euro-Turkish relations are discussed.

## Introduction

Europe and the European Union have reached a multiple turning point with the latest enlargement round. The Union, which started as a peace project after World War II, faces its greatest challenges within

\* International University, Vienna, Austria.



a rapidly changing environment. Obviously the 'Europe of 15' cannot be compared to the 'Europe of 27'. The latest enlargement will require the Union to straighten up its bureaucracy and decision-making processes — everything for the sake of pure survival. The deepening process has not materialized yet — despite a path-breaking widening step at the end of 2002.

The latest enlargement round left Turkey with a bitter taste in its mouth. No country has struggled for so many years to become 'part of the party'. No country has fought so much for its 'Western vocation' as Turkey has. However, no country has caused as many rifts within Europe and between Europe and its partners as Turkey has. Numerous hopes, created in Euro-Turkish relations over the past decade turned out to be weary and dim. On the one hand, Turkey has emerged as an increasingly important regional player, as could be seen in Turkey's unfolding engagement in Middle Eastern affairs, which has risen remarkably in contrast to the far more passive approach of the period before 1989/90. In the Iraq crisis, Turkey proved to be a linking pin and a diplomatic clearing house to avoid the war. Additionally, it had to fall in line with the United States because of multiple dependences.

On the other hand, relationships with Europe have become more complicated in the past decade. Many Europeans are anxious about Turkey's membership in the EU. They worry not only for political, economic and cultural reasons, but also because of the possible drag of Europe into the complex Middle Eastern situation. The reasons are multifold and rooted in EU-internal developments and security environment developments. Taken together, all these issues present a complex blend.

More than ever Turkey has been confronted with a multiple dilemma, e.g., internal tensions, economic roller-coaster, increased involvement of the army in operative politics, and a permanent questioning of Turkey's historical entitlement to be part of Europe and of Turkey's Western orientation as part of its identity.

Turkey has enormous 'coherence and dividing capacities'. Some consider it as a pivotal state.<sup>1</sup> A pivotal state is one whose future development may affect the stability of a region and eventually even international stability; which is geopolitically important; which has uncertain futures, where we find different levels of intensity in uncertainty; which has a potential to benefit and/or harm the development of a whole region. By definition it also has the combination of a large, fast-growing population with a rapidly rising middle class, considerable investments in education and infrastructure plus so-called 'emerging markets'; which influences by 'nature', a high number of interactions on the political, economic and social level as a model role for neighbouring countries; which has the potential to play a crucial part in global negotiations on crosscutting issues like human rights, population and environment.

Nevertheless, others see Turkey at the opposite end of the spectrum, calling it 'the sick man of Europe'. Turkey is perceived as an internally corrupt and sick state, with an overloaded bureaucracy, a remarkable societal dividing line, permanent unrest and an army that intervenes domestically more than any European state would accept.

Between those two diametrically opposed perceptions and a rather different self-perception, lies a reality.

The article is divided as follows:

The first part analyzes Turkey's road to Europe and provides a historical review of the very mixed relations over the years. The second part analyses and assesses the latest *Regular Report of the European Union* (October 2002) including the results of the Copenhagen Summit (December 2002) and possible consequences for Euro-Turkish relations and beyond. The final section (*A Concluding Outlook*) covers prospective developments.

## A Brief Historical Assessment<sup>2</sup>

Questions of the so-called 'Europeanness of the Ottoman Empire' and today's Turkey have been crucial throughout the past centuries. Europeanness was not only a question of culture but also one of respecting rules, norms, and laws. It also implied power dynamics and political aspects. Europeanness now is the crucial issue in Euro-Turkish relationships and Turkey's possible full membership in the European Union. The Copenhagen criteria might be called the rules and norms with which a state must comply should it wish to join the 'European Club' in the twenty-first century.<sup>3</sup>

Euro-Ottoman relationships were traditionally rather ambiguous. For a long period the Ottoman Empire served as the 'Other' for European powers notably in the eighteenth and nineteenth centuries. On the other hand, the Ottoman Empire had contributed considerably to the development and shaping of the European International System, as such. It may be assumed that both, the European International Society and the Ottoman Empire have been interlocked on different levels and in different qualities for centuries. The Ottoman heritage and, at the same time, the 'Western orientation' have been crucial to the foundation of the Turkish state in terms of identity, self-perception and societal development. The Ottoman Empire began 'Westernizing' its economic, political and social structures in the second half of the nineteenth century, partly under pressure from European powers, partly because the Empire had no alternative if it wanted to survive.

World War I meant the end for the Ottoman Empire and a new start for Turkey. From 1919 to 1922, the emerging state faced resistance from outside (Asia Minor adventure by Greece) and inside (restoration of the Ottoman court, *ancien régime* was intended). For the first time, a new idea gained ground: a territorial nation-state based on the Turkish nation within Turkish borders slowly appeared. The driving force behind was Mustafa Kemal, called *Ataturk*. His target was the creation of Turkey. Turkishness — an identity and loyalty based on the Turkish nation — was the primary goal. It was

less a well thought out political concept than a cultural nationalism. He turned the '*umma*' (Islamic community of brothers in faith) into the '*millet*' (Ataturk translated it as 'nation'). Ataturk's *Kemalism* laid the framework for Turkey and is still valid. It consists of Swiss law, French centralism, German military order and Soviet-rooted projects. The creation of Turkey is linked inseparably to the Treaty of Lausanne (1923) which replaced the highly unfavourable Sèvres Treaty. From 1923 onwards, Ataturk established Turkey as a regional power. He revolutionized the societal system and erased all Ottoman elements. Ataturk's key foreign political targets were non-interventionism, a Western orientation and an emphasis on national sovereignty. He based his ideology, *Kemalism* or *Ataturkism*, on six pillars (*altı ok*):

1. *Laicism (laiklik)*: separation of state and religion so that religion is a private matter. Islam was reformed and adapted to Ataturk's targets and became a state religion. The separation of state and religion was seen as the basis of a modern Turkey. This separation was perceived as a clear indication of Turkey's strong Western orientation.
2. *Republicanism (cumhuriyetçilik)*: Turkey became a republic according to Western examples.
3. *Populism (halkçılık)*: A classless society and a policy which takes the people into account.
4. *Nationalism (milliyetçilik)*: There is only one inseparable Turkish nation. No other nationalities (except the ones named in the Treaty of Lausanne) are accepted on Turkish territory.
5. *Etatism (devletçilik)*: The state controls economy, without having sole property. Turkey is an example of a strong state; i.e., the state stands at the center of public policymaking and the state has primacy over the rest of the society. The strong state molds public, political, social and economic life.<sup>4</sup>
6. *Reformism (inkılâpçılık)*: Progress has to be achieved on a permanent basis. This is to be understood as a strong criticism of Ottoman inertia.

## Turkey and its Western orientation after World War II

After World War II, Turkey closely aligned itself with the West. The country's ambitions were politically founded and less culturally or economically backed. Turkey became an important link in the American containment policy.<sup>5</sup> Moreover, the protection of the strategically and economically relevant Turkish Straits became an issue again. The Black Sea, regarded as the 'soft underbelly' of Russia, became a strategic area for the Western Allies. Control over the Black Sea meant control over the Red Army in Central and East European areas. The Straits became a bottleneck; their protection, a vital issue. Deterrence of Russia became deterrence of the Soviet Union. In 1952, Turkey became a member of NATO (together with Greece). During the Cold War, Turkey acted as a buffer towards the Soviet Union in the Western alliance. Having thus entered into very close co-operation with Western Europe in the political field, it was therefore only natural for Turkey to do likewise in the economic arena. In 1959, Turkey chose to begin close cooperation with the fledgling EEC.

In 1959, Turkey's ambitious endeavors to become Western reached a zenith. It applied for associate membership of the then European Community (EC). The reasons behind its application can be summarized as follows: 1) Turkey saw in an association with the EC a confirmation of its Western orientation and vocation; 2) the EC offered a tremendous market potential for the Turkish economy then still undergoing a reshaping procedure plus the EC provided the necessary *pouvoir* for direct foreign investments to fuel the economic restructuring process; 3) the final and probably most important reason for the application was the fact that Greece applied at almost the same time. Greece was a positive driving force for Turkey. Here was a competition fired by historical burdens, mutual misperceptions and jealousies. A 'winner-loser syndrome', which is still predominant, cannot be denied and appears at the bi-and multilateral level.

The EEC reply to Turkey's application in 1959 suggested the establishment of an association until Turkey's circumstances

permitted accession. Despite Western support, domestically Turkey could not get out of the spiral of repeating economic crises and government change. On the external level, tensions with Greece rose, despite NATO-membership. The main issue was the Cyprus question. Domestic and external developments fueled each other reaching a climax in the coup d'état of May 27, 1960.

Nevertheless, negotiations between the EEC and Turkey continued and resulted in the signature of the *Agreement Creating an Association between the Republic of Turkey and the European Economic Community* ('Ankara Agreement') on September 12, 1963.<sup>6</sup> This agreement, which entered into effect on December 1, 1964, sought to secure Turkey's full membership in the EEC through the establishment in three phases of a customs union which would serve as an instrument to bring about integration between the EEC and Turkey.

The Ankara Agreement envisaged the establishment of a customs union, which would bring the parties closer together in economic and trade matters. In the meantime, the EEC would offer financial assistance to Turkey. Under the *First Financial Protocol* which covered the period 1963-1970, the Community provided Turkey with loans worth 175 million ECU. The Additional Protocol of November 13, 1970, set out in detailed how the customs union would be established. It provided that the EEC would abolish tariff and quantitative barriers to its imports from Turkey (with some exceptions including fabrics) upon the entry into effect of the *Protocol*; whereas Turkey would do the same in accordance with a timetable containing two calendars set for 12 and 22 years, and called for the harmonization of Turkish legislation with that of the EU in economic matters. Furthermore, the Additional Protocol envisaged the free circulation of natural persons between the Parties in the next 12 to 22 years. The Additional Protocol brought significant advantages for Turkey's agricultural exports to the EEC. In the end, the *Additional Protocol* was abandoned and Turkey lost its preferred position.

On March 12, 1971, the second coup d'état occurred, paving the way for a very volatile period on the domestic and foreign levels. Of course domestically the times were overlaid with a deep economic crisis and serious social upheaval. In July 1974, the *putsch* in Cyprus and subsequent Turkish annexation of the northern part of the island in August 1974 led to heavy and sustainable political consequences for Turkey. In 1975, Greece applied for full-membership. Turkey felt left out and stopped relations with the EEC in 1978. In 1979, Greece became full member and Turkey reacted with the preparation of its application for full membership in 1980. The third *putsch* on September 12, 1980, prevented Turkey's submission of its application. The domestic situation blocked all efforts to come closer to Europe for roughly fifteen years. In 1982, the Ankara Agreement was suspended. This step was a harsh set-back for Turkey because it fell in the phase of the EEC's Southern enlargement when Greece (1981), Spain and Portugal (1986) became new members of the Community. This enlargement round was characterized by political consideration. The three new members were making their own way out of years of military dictatorship and accession would contribute to stabilize these young democracies.

Turgut Özal, the leading political personality in this post-*putsch* era, stressed the European vocation of Turkey. EC-Turkish Relations were thus resumed in 1986 and the *Agreement* became active again in 1988. On April 14, 1987, Turkey submitted its application for full EC membership. Instead of emphasizing the political dimension as Greece, Spain and Portugal had in their membership bids, Turkey continued to emphasize the economic dimension. If Turkey applied a 'double strategy', it would have had far better chances to join the Union already at the end of the 1980s.<sup>7</sup>

The Commission's Opinion was completed on December 18, 1989, and endorsed by the Council on February 5, 1990. It underscored Turkey's eligibility for membership yet deferred the in-depth analysis of Turkey's application until the emergence of a more

favorable environment. The Commission required in its statement the enlargement of political pluralism and a considerable improvement of the human rights record. Secondly, the conflict with Greece has to be settled and thirdly, the Cyprus question has to be solved.

Overall the Commission was very reluctant to accept Turkey. The timeframe had a very broad and long-ranging dimension. The EC did not wish to bind itself more than was necessary. Any integration of Turkey was seen as a very challenging task so the Commission decided to assess Turkey's status from time to time. Reluctance in the answer reflected EU-policy towards Turkey for years to come.

Although it did not attain its basic objective, Turkey's application revived relations and efforts to develop relations intensified on both sides. The Association's political and technical mechanisms started meeting again and measures to complete the customs union in time were resumed. Meanwhile, the Commission's promised co-operation package, known as the 'Matutes Package', was unveiled in 1990, but could not be adopted by the Council due to Greece's objection.

Since 1989 the EU-Turkish relationship has been influenced very much by global changes. Since the Soviet Union broke up, a new Europe has emerged and led to a search for new policies in a community of states. This searching process has been influenced by the highly uncertain global environment. "This ambiguity about Turkey's place in Europe – its "Europeanness" – has become more acute since the end of the Cold War. As long as the Soviet Union was perceived as a major threat, strategic considerations tended to dominate Turkey's relationship to Europe. Although many Europeans had doubts about whether Turkey could ever become a member of the European Community – ... - these doubts took a backseat to the overriding strategic need to bind Turkey close to the West. The end of the Cold War, however, has raised new doubts about Turkey's place in Europe and created new difficulties in Ankara's relations with Europe."<sup>8</sup> "The demise of the Soviet Union brought a shift in Europe's military and strategic considerations. Cultural, economic and political factors



increased in importance. This shift in importance and priorities highlighted the particular position of Turkey and its distinctiveness and raised new concerns about whether Turkey fits into the 'new Europe'.

We can take for granted that an increased integration of Turkey at the beginning of the 1990s would have been beneficial for Turkey. Its buffer role of the Cold War was gone, thereby leaving the country hanging in the air. Domestically, it was in a phase of consolidation. Moreover, the Gulf War (1990/91) made the new realities clear. After the Gulf War, the new situation in the Balkans affected Turkey considerably. The dissolving bi-polar system, the emergence of a new perception of Europe and the Eastern Enlargement (the facilitation of the return to Europe) placed Turkey in a far larger line-up with fewer perspectives to become a full member soon.

Obviously this broad reshaping of identity and search process has affected the EU-Turkish relationship. Due to a number of insecurities in the societal environment and some unsolved issues between Turkey and EU-members, the 1990s were characterized by increased tensions and difficulties in that delicate relationship.

The following key obstacles deserve mention. First, on the *international level*, the dispute between Greece and Turkey became increasingly volatile, thus endangering the security in an already troubled area. This turned out to be an important obstacle. The second obstacle has been the pending Cyprus issue. After years gathering dust on diplomatic tables, Cyprus turned into an official blocking factor after the Dublin summit in 1990. Since then the EU has started a 'linkage policy'. The situation became even more complicated when the Republic of Cyprus submitted its application for full membership and the EU gave its approval. The EU hoped that with the approval and start of negotiations (after the end of the Intergovernmental Conference in 1996), it would contribute to solving the pending question concerning Turkish involvement in Cyprus. On the contrary, the EU did not have anything to contribute

to a reasonable and sustainable solution. Within a short time, the EU had imported a number of conflicts between a member-state (Greece) and one of its most difficult non-member partners. The issues covered above are tightly interlocked. Moreover, both countries differ in the perception of which are the bilateral problems. On the domestic level, the unsolved Kurdish question, strong influence of the Turkish army on domestic questions, lack of democracy and Turkey's poor human rights record have been the main obstacles so far. Even these problems and the negative opinion of the Commission on the application for membership did not completely close the door to Turkey. The Commission stated that in its opinion that co-operation with Turkey should be resumed because the country shows a general openness towards Europe. For this reason, it has been in the interest of the Commission to support the country's efforts to complete the process of political and economic modernization.

Although there have been internal EU problems and open issues between Turkey and Greece, the EU went into a customs union agreement with Turkey. The agreement became effective in 1996.<sup>9</sup> In more than six years, it led really to a 'one-way-development', favouring the EU while keeping the pro-European mood in Turkey suppressed. Several times, an opting-out from the agreement was debated by Turkish politicians, but was never seriously pushed forward.

The Luxembourg summit of December 1997 has been regarded as a negative hallmark in EU-Turkish relationships. Instead of offering a perspective of full membership, the Council suggested 'a European strategy for Turkey'. This summit led to a deadlock in the relationship and also influenced European-American relationships considerably. Luxembourg led to a thorough discussion among the European partners and within Turkey. The 'European vocation of Turkey' became the core issue in the discussion. In parallel with the Luxembourg decision, the EU made it clear that it would start negotiations for accession with Cyprus on March 31, 1998.

A crucial year in Euro-Turkish relations was 1999. Since the summer of 1999, which saw a gradual improvement of Greco-Turkish relationship, it became clear that the Helsinki Summit in December would be of the utmost importance. The new government was very precise in its program and positioned Turkey as a very self-conscious partner as the following quotation shows:

“Turkey’s full membership in the European Union is its right emanating from history, geography and international treaties. We shall endeavor to realize Turkey’s aim of full membership in the European Union with equal rights and status as other members. Turkey will assume its rightful place in the integration process in Europe and while doing this, will go on protecting its national rights and interests meticulously. In this regard, we shall carefully monitor and exploit all opportunities and developments which may accelerate our relations with the European Union. Turkey will adopt a determined approach aimed at enjoying full and equal footing in political and economic European and Transatlantic institutions and formations as well as those related to security and defense. We shall be engaged in effective initiatives to eliminate the flaws inherent in the implementations of the Customs Union.”<sup>10</sup>

The reasons for this rapprochement were:

1. Dialogue between Greece and Turkey after the capture of Abdullah Ocalan.
2. Earthquakes in both countries, which led to a new mutual perception.
3. EU position to bring the enlargement through without any further delays and disturbances.
4. New Social Democrat-Green government in Germany, which had a more open and pro-Turkish position.
5. Pressure from the United States, who always saw Turkey as a strategic ally.

The European Union stressed that a closer rapprochement would depend on the fulfillment of the Copenhagen Criteria, a solution of the disputes with Greece over the Aegean, and a solution to the Cyprus problem.

At the Nice Summit (December 2000), the EU approved the Accession Partnership Document for Turkey. During the subsequent summits, Turkey remained at the top of the agenda, while also in a holding position.

The domestic situation was characterized by a number of economic crises (fall 2000 and spring 2001) and volatile governments. In summer 2002, it became clear that only early elections might lead to a breakthrough in a comprehensive deadlock situation. Since November 2002, Turkey has been ruled by a conservative Islamic party under Tayyip Erdogan. The Union's reaction was reluctant but positive.

### **The Latest Regular Report of the European Union and Some Results**

On October 9, 2002, the European Commission announced Turkey's *Annual Progress Report* (2002). This report is a continuation of the *Regular Reports* for 2000 and 2001 and is structured according to the Copenhagen Criteria.<sup>11</sup> Moreover, the latest Report takes into consideration progress made since the 2001 edition. It covers the period until September 15, 2002. Lastly, the *Report* provides a basis for further recommendations.

#### *Political Criteria*

The decision on the candidate status of Turkey in Helsinki (1999) has encouraged Turkey to introduce a series of fundamental and remarkable reforms. Adoption of these reforms is an important signal of the country's determination to move closer to the values and standards of the European Union. The following list indicates Turkey's efforts.

- A major constitutional reform was introduced in October 2001 aimed at strengthening guarantees in the field of human rights and fundamental freedoms and restricting the grounds for capital punishment.
- A new Civil Code was adopted in November 2001 (it particularly improves gender equality and strengthened guarantees regarding the protection and rights of the child).
- Three reform packages were adopted in February, March and August 2002.
- The death penalty has been lifted in peacetime.
- The state of emergency has now been lifted in two provinces in the South East and the decision has been taken to lift it in the two provinces.
- Reform of the judicial system has continued. The competence of the State Security Courts has been narrowed and the period of pre-trial detention reduced. The functioning of these Courts, though, is still not in line with international standards. There are continued reports that the judiciary does not always act in an independent and consistent manner.
- Particularly the reform, which were adopted in August 2002, were brought through under difficult political and economic circumstances and cover a number of sensitive issues, such as the reform of the prison system, the broadening of the expression of opinion, the freedom of association, broadcasting and education in languages other than Turkish.
- Corruption still remains a serious problem in Turkey (despite a number of efforts to amend the situation). The relevant Conventions of the Council of Europe have not yet been ratified.

- The role and composition of the National Security Council has been reshaped. The relevant constitutional amendments have been put into practice. Nonetheless, these changes do not appear to have modified the way in which the National Security Council operates in practice.

Overall, Turkey has made remarkable steps towards the Copenhagen political criteria. The reforms adopted in August 2002 are particularly far-reaching. Taken altogether, these reforms lay much of the groundwork for strengthening democracy and protecting human rights in Turkey. They pave the way for additional changes which should enable Turkish citizens to enjoy rights and freedoms commensurate with those prevailing in the European Union. Nonetheless, Turkey does not fully comply with the political criteria.

First, the reforms cover a number of significant limitations, which are delineated in the report. Important restrictions remain in the areas of freedom of expression, including in particular the written press and broadcasting, freedom of peaceful assembly, freedom of association, freedom of religion and the right to legal redress.

Second, many of the reforms require the adoption of regulations or other administrative measures, which should be in accordance with European standards. Some of these measures have already been introduced and others are being drawn up. To be effective, the reforms must be implemented in practice by executive and judicial bodies at different levels throughout the country.

Third, a number of important issues emerging from the political criteria have yet to be adequately addressed. These include the fight against torture and ill-treatment, civilian control of the military, the situation of persons imprisoned for expressing non-violent opinions, and compliance with the decisions of the European Court of Human Rights. In the light of these remarkable steps, the EU has encouraged Turkey to pursue the reform process to strengthen democracy and the protection of human rights, in both law and practice.

*Economic Criteria*

A functioning market economy requires that prices and trade are liberalized and that an enforceable legal system be fully implemented. Macroeconomic stability, consensus about economic policy, a well-developed financial sector and the absence of any significant barriers to market entry are additional conditions for a working market economy.

Turkey has achieved some progress on the functioning of its market economy, which should improve its ability to cope with competitive pressure and market forces within the Union, but is still suffering the consequences of two deeply destabilizing financial crises (fall 2000 and spring 2001). Note that Turkey was massively affected by the Russian crisis of 1998, too. Comprehensive IMF-support saved the Turkish economy and entire state from collapse.

After several attempts to stabilize the economy (based on the stringent and rigid IMF-conditions), the current reform program has revealed positive results. Fiscal discipline has improved and the transparency of public sector accounts has increased remarkably, while inflationary pressures are declining. Political interference has been reduced and structural weaknesses, such as a fragile and distorted banking sector, have been tackled. Financial market regulation and supervision have been strengthened. Important steps have been taken to liberalize key markets, such as agriculture and energy. Turkey has to continue the present reform process in order to achieve macroeconomic stability and fiscal sustainability. Additionally, the new Turkish government must undertake serious efforts to reduce chronically high inflation and to maintain fiscal discipline.

In sum, Turkey's ability to comply with EU-economic standards will require that Turkey go through a long and sometimes painful process of restructuring. This process will be successful if the domestic climate is stabilized. Financial support from the EU is not enough to amend structural weaknesses. The first, important steps were taken and

several more will have to follow, notably the ability to assume the obligations of membership.

### *Ability to Assume the Obligations of Membership*

This section refers to the question of Turkey's ability to assume the obligations of membership. It refers to the legal and institutional framework, known as the *acquis*, by means of which the European Union implements its objectives.

The section covered a list of 29 negotiating chapters, and incorporated an assessment of Turkey's administrative capacity to implement the *acquis* in its various aspects.

Overall, Turkey has reached an encouraging level of legislative alignment in the areas covered by the Customs Union, while in other areas this alignment is less advanced. Major gaps between the *acquis* and Turkish legislation remain. Administrative capacity needs to be strengthened. Regarding the internal market, in the area of *free movement of goods*, the framework law on the free circulation of products adopted in 2001 has entered into force. Various pieces of implementing legislation have been adopted throughout a wide range of sectors. Substantial *technical barriers to trade* remain. Substantial work also remains to be done to establish and improve the functioning of various bodies (standardization, accreditation, and conformity assessment). An appropriate market surveillance system should be established. No progress can be reported in the field of *free movement of persons*. In the field of *free movement of capital*, important restrictions on foreign investment in various sectors have remained. As regards *Customs Union*, there is a large degree of alignment on paper, but little effective alignment of practices.

### **A Concluding Outlook**

International reactions to the decision from Copenhagen 2002 were mixed. Turkey was at very first moment understandably disappointed;



finally, it reacted rather rationally as the following statement indicates. "The decisions taken at the Copenhagen European Council regarding Turkey fell short of our expectations. Nevertheless, they are perceived as a basis of a new stage in Turkey-EU relations."<sup>12</sup>

Obviously Turkey still has a long way to go. Yet the work already accomplished is very encouraging, pragmatic and, most important, open. The new government gives hope for a new way, which might enable Turkey to meet the requirements for a full-membership. A 'European touch' has to come from inside and cannot be suppressed from outside. This is most likely the biggest challenge in a country, which embodies a blend of different identities, cultures, and self-perceptions.

The EU will have to clarify its position on Turkey's full-membership by the end of 2004. Helsinki (1999) and Copenhagen (2002) were far-reaching steps and also commitments. Provided Turkey meets the requirements, the EU cannot find any more excuses. Otherwise, Europe would lose its credibility and project 'Europe' would suffer considerable and sustainable damage.

If neither party meets the conditions, Turkey will have the following options:

1. Surrender the full-membership in favour of a special partnership that would include strategic elements. Accept the customs union as maximum. This would indicate a suspension of the Ankara Agreement. This option would cause both parties massive losses in credibility, but it still represents an option.
2. A closer relationship with the United States. The USA would have to increase its financial support and thereby help Turkey to pull out of the chronic economic crisis and achieve regional player status. This will also depend on the stand-off with Iraq. Difficulties within NATO on an agreement to protect Turkey (Art. 4 request) clearly demonstrated the tensions within the

different parts of NATO and the delicate position in which Turkey finds itself.

3. A stronger alignment with the Islamic world. This has been an option promoted for several years whenever EU-Turkish relations were strained. Turkey is an Islamic but secular state. This paradox could hamper Turkey's position. The stand-off with Iraq and the concrete position also have considerable impact on this option. Nevertheless this orientation is a possible option.

In the next few years, Turkey will certainly remain a key matter for the EU on the European agenda and the Euro-Atlantic agenda, which has become rather strained since 2002. Turkey will likely pursue its ambitions to align with the EU, and given historical connections and strategic considerations, the easternmost candidate will remain essential for Europe. The vital nature of Turkey's relations became crystal clear during the war with Iraq in spring 2003.

In short, the answer to the question about the 'Europeanness of Turkey' will shape the perception of 'what is Europe all about?' and will light the way to another EU-enlargement round. Challenging times certainly await us.

#### NOTES

1. See Robert S. Chace, Emily Hill and Paul Kennedy, *Pivotal States and U.S. Strategy*, Foreign Affairs, Vol 75, No. 1, January/February 1996, pp. 33-51.

Robert Chase, Emily Hill, Paul Kennedy, Introduction, in: Robert Chase, Emily Hill, Paul Kennedy (eds): *The Pivotal States. A new framework for U.S. Policy in the developing world*, (New York, London: W.W. Norton & Company, 1998), pp. 1-11.

F. Stephen Larrabee und Ian O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, Rand Publication, Santa Monica, CA, 2003, S. 2-3.

2. For basics see Ayse Kadioglu, "The Paradox of Turkish Nationalism and the Construction of Official Identity", in Sylvia Kedourie (ed.), *Turkey. Identity, Democracy, Politics* (London, Portland: Frank Cass 1998), pp.177-193. David Kushner, *The Rise of Turkish Nationalism* (London, Totowa 1977). Andrea K. Riemer, "Die Türkei und die Europäische Union: Eine endlose Geschichte ohne Happyend?", in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 3/2003. Andrea K. Riemer, *The Arrival of the European International Society in the Ottoman Empire*, paper presented at the 43<sup>rd</sup> ISA Annual Convention, New Orleans, March 2002 and with [www.ukc.ac.uk/politics/englishschool/](http://www.ukc.ac.uk/politics/englishschool/).
3. The Copenhagen criteria (based on the 1993 Copenhagen Summit) may be summarized as: 1) stability of institutions guaranteeing democracy, 2) the rule of law, 3) human rights and respect for and protection of minorities, 4) the existence of a functioning market economy as well as 5) the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union.
4. See F. Stephen Larrabee und Ian O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, Rand Publication, Santa Monica, CA, 2003, p. 21.
5. Due to its weak domestic situation, Turkey was rather open to Soviet efforts of gaining influence in the post-war order.
6. *Agreement Establishing an Association between the European Economic Community and Turkey* (Signed at Ankara, 1 September 1963), [www.mfa.gov.tr](http://www.mfa.gov.tr), esp. article 2-5.
7. See Commission Opinion on Turkey's Request for Accession to the Community [SEC (89) 2290, fin./2.], Brussels, December 20, 1989.
8. F. Stephen Larrabee und Ian O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, Rand Publication, Santa Monica, CA, 2003, p. 47.
9. Commission of the European Communities, *Proposal for a Council Regulation Regarding the Implementation of a special Financial Cooperation Measure for Turkey*, Brussels, July 26<sup>th</sup>, 1995.

10. Programme of the 57<sup>th</sup> Government presented to the Turkish Grand National Assembly by Prime Minister Bülent Ecevit, June 4, 1999, p. 22.

11. Democracy, rule of law, human rights, protection of minorities; a functioning market economy the capacity to cope with competitive pressures and market forces within the Union and the capacity to assume the obligations of membership.

12. <http://www.mfa.gov.tr/grupa/ad/adc/latest.htm>, inquiry, 4.1.2003.

# ETUDES HELLENIQUES

# HELLENIC STUDIES

**Greek Foreign Policy since 1974  
Theory and Praxis**

**La politique étrangère grecque  
depuis 1974  
Théorie et praxis**

*Edited by / Sous la direction de  
Stephanos Constantinides  
Van Coufoudakis*

*Contributors / Contributions de*

*Dimitri Consta  
Theodore A. Couloumbis  
Panayiotis Ifestos  
Thanos Veremis  
Louka T. Katseli  
P.C. Ioakimidis  
Jean Catsiapis  
Marios L. Evriviades  
Dimitrios Triantaphyllou  
Charalambos Papasotiriou*

**Vol.5, No.2, Automne / Autumn 1997**

**2**

## Cyprus and the EU: Dispute Resolution as an International Public Good?

Mehmet Ugur\*

### RÉSUMÉ

Cet article utilise le concept de « bien public international » afin de résoudre les conflits. L'auteur évalue aussi les causes et les conséquences d'une implication accrue de l'UE dans la solution de la question chypriote. Il esquisse les conditions, qui permettraient à l'UE de produire, en général, des biens régionaux publics, et, de résoudre en particulier, le problème de Chypre. À l'évidence l'UE a progressivement pris le rôle de faiseur de solution, qui encouragerait les parties à contribuer à l'établissement de celle-ci. Car les Etats membres ont des politiques convergentes sur Chypre, et l'Etat chypriote est devenu acceptable tant pour les Chypriotes grecs que pour les Chypriotes turcs. La volonté des gouvernements de Grèce, de Turquie, de Chypre, de se conformer aux règles de l'UE s'est accrue du fait du futur statut d'Etat membre de ce pays-ci.

### ABSTRACT

This article applies the concept of international public goods to conflict resolution, with a view to assess the causes and likely consequences of the European Union's increased involvement in the Cyprus problem. It identifies the conditions under which the EU could facilitate the production of regional public goods in general, the resolution of the Cyprus problem in particular. The existing evidence suggests that the EU has gradually assumed the role of a rule setter that would induce the parties to contribute to the resolution of the Cyprus problem as: (i) EU member states' Cyprus policies have become convergent; (ii) the establishment of a Cypriot state has become incentive-compatible for both Greek and Turkish-Cypriots; and (iii) the Greek, Turkish, and Cypriot governments' willingness to comply with EU rules has increased as a result of either EU membership or prospect thereof.

### Introduction

This article examines the extent to which the European Union has been able to contribute to the resolution of the Cyprus problem after

\* Jean Monnet Chair, University of Greenwich

the Turkish military intervention of 1974. In it the resolution of the Cyprus problem is conceptualized as an international public good. As is well known, a pure public good, once available, can be enjoyed by any 'consumer' without necessarily reducing the amount available to others. Therefore, a public good provides a good approximation to the resolution of a conflict that would benefit all parties involved.<sup>1</sup> Yet, the problem with public goods is that their supply tends to be lower than optimum because of free-riding as a collective action problem. Consequently, a public authority is required to ensure that the relevant parties contribute towards the cost of supplying the public goods.

This conceptualization poses two questions: (i) under what conditions can the EU emerge as a 'rule-setter' that would facilitate the production of international public goods in general? (ii) has the EU been able to act as a 'rule-setter' that would facilitate the resolution of the Cyprus issue?

Existing evidence suggests that the EU failed to play a significant role in resolving the Cyprus problem not only in 1974, but also throughout the 1970s and 1980s.<sup>2</sup> Nevertheless, developments in the 1990s have indicated that the EU began to be involved more actively in the Cyprus problem. This policy change followed the membership applications of Turkey in 1987 and Cyprus in 1990. The significance of these developments were anticipated by the United Nations, when it stated in 1989 that Cyprus' EU membership should be considered as a new context in which settlement of the Cyprus problem could be pursued more effectively. This observation suggests that the EU can emerge as a rule-setter that makes the resolution of the Cyprus problem (as a specific international public good) more feasible.

If this be the case, I argue that three conditions must be satisfied: (i) EU member states' Cyprus policy must become more convergent; (ii) the establishment of an independent Cypriot state must be 'incentive-compatible' for both Greek- and Turkish-Cypriots; and (iii) the Greek, Turkish, and Cypriot governments' willingness to comply with EU

rules must increase. Accordingly, the article is organized in three sections.

The first section derives the necessary conditions for the emergence of the EU as rule-setter capable of facilitating the production of international public goods in general and the resolution of the Cyprus problem in particular. Section 2 examines the 1960-80 period with a view to understanding why the EU failed to play a significant role in resolving the Cyprus problem after 1974. I suggest that this failure stemmed from (i) divergence of member state policies on Cyprus; and (ii) incentive-incompatibility of the Cypriot state for Greek- and Turkish-Cypriot communities. Section 3 examines the 1981-89 period, during which the EU's Cyprus policy became more active. That dynamism was associated with two developments in 1981: the accession of Greece to the Union and the following denouncement of enosis by the Greek-Cypriot political establishment.

Section four examines the 1990-2002 period, during which the EU emerged as a significant rule-setter able to reward or sanction all relevant actors thus facilitating a solution of the Cyprus problem. This policy took concrete shape with the 1995 gambit that linked Turkey's customs union and Cyprus membership. The logic of this gambit remained the same, but the conditionality was upgraded in the Helsinki summit decision of 1999 from the customs union to Turkey's EU membership. Finally, the conclusion will highlight the main findings.

## **Dispute Resolution as an International Public Good**

The economic theory of public goods is based on two observations concerning the characteristics of a public good: non-excludability and non-rivalry in consumption.<sup>3</sup> Non-excludability implies that once a public good is available it can be consumed by everybody even if those consuming the public good fail to contribute to the cost of its supply.



Because of the 'free-ride' problem, the public good may be either unavailable or its supply, less than optimal. Non-rivalry, on the other hand, implies that consumption of the public good by one party does not reduce the amount available to other parties. Therefore, the case for exclusion appears weak and the free-riding problem is exacerbated.

Essentially, the problem of producing public goods is one of financing. This problem could be resolved if the community benefiting from the public good agreed on financing rules that make the supply of the good possible. It is tempting to think that the solution to the financing problem within national jurisdictions is relatively easy. After all, the legitimate government can calculate and impose the tax necessary for the supply of the public good. However, even if this is done, we face a new problem – namely ensuring that the supply of public good (hence the level of taxation) is optimal. The supply of the public good will be optimal only if the *sum of societal marginal benefits* equals the *societal marginal cost* of producing the public good.

Let us make a comparison between public and private goods. Given that private goods are excludable, the condition of optimality may be stated as follows: the marginal benefit of the *consumer at the margin* must be equal to the marginal cost of the producer. It is relatively easy to calculate the marginal benefit of the consumer at the margin by increasing the cost of the good marginally. As long as there is a marginal consumer prepared to bear the extra cost, the quantity of the good, hence its cost can continue to be increased. This process leads to an increase in the total number of consumers benefiting from the private good. Only when the marginal cost of the private good exceeds the marginal benefit of the consumer at the margin does the demand for the private good cease and, therefore, the supply of the good stops.

In the case of public goods, however, what matters is the *aggregate* marginal benefits of all individuals. Therefore, under government provision, we are faced with a new problem: establishing the true benefit of the public good for each member of the community.

Irrespective of the type of tax to be levied; i.e., irrespective of whether the tax is lump sum or proportional to income or progressive, there will always be individuals who either under- or over-state the benefits that they derive from the public good. Those who are likely to derive large benefits relative to the cost over-state the expected benefits of the public good; those who are likely to bear a high proportion of the cost tend to under-state the expected benefits. As a result, interest aggregation yields biased results and the optimality condition; i.e., the equality between *societal marginal cost* and *societal marginal benefit*, can be satisfied only by chance. Therefore, the optimal supply of public good within a national jurisdiction requires that two conditions be satisfied: (i) there must be an incentive/sanction package, e.g. rules, that would induce the individuals to reveal their true preferences for the public good; and (ii) there must also be rules that force the government to set the marginal tax, or the marginal social cost, equal to the revealed marginal social benefit.

Let us suppose the public good in question is the resolution of a conflict between two communities, Greek-Cypriots and Turkish-Cypriots after the *de facto* division in 1974. The resolution of the conflict is beneficial for each community because in the absence of resolution, war is likely to break out and the two communities would remain unable to exploit the benefits of mutually-beneficial exchange. We know that the resolution of the conflict; i.e., the production of the public good, is possible only if two communities contribute towards the cost of settlement; i.e., if the two communities are prepared to make concessions relative to their original positions. In this scenario, we are faced with a typical public good problem – albeit with added difficulties. One added difficulty is the absence of a ‘public authority’ that can impose rules forcing both communities to reveal their true preferences for settlement. The other is the involvement of ‘motherlands’ — Greece and Turkey — in the conflict.

One alternative is to empower the United Nations to assume the role of rule-setter. There are obvious advantages to this alternative: the

UN possesses a certain degree of legitimacy and has significant experience in conflict resolution. In addition, both Greece and Turkey are UN members. The disadvantages of choosing the UN, however, are also significant: the efficiency of UN decision-making is undermined by power politics. Furthermore, UN decisions are not necessarily binding. In addition, there is a problem of positive or negative spill-over effects of the settlement, which are distributed unevenly among UN members. Therefore, two problems may be expected: (i) only those UN members with significant gains and losses will take an activist stance and push for a decision involving settlement or *status quo*; (ii) the probability of securing an agreement on a binding decision remains low because the number of players is high.

The other option is to empower the European Union (EU) as a rule-setter that would induce Greek- and Turkish-Cypriots to contribute towards the cost of settlement. The advantages of empowering the EU as a rule-setter may be deduced from the disadvantages of the UN alternative. First of all, the EU is less driven by power politics.<sup>4</sup> Second, the number of players is small. Third, in areas within EU competence, decisions have a binding effect on EU member states as well as associates. There are two disadvantages to the EU option. First, the EU is a regional bloc that may not have the legitimacy enjoyed by the UN. This problem, however, is ameliorated to some extent because, until 1981, Greece and Turkey were associate countries with the prospect of membership; and both Cypriot communities can be expected to gain from the association agreements and membership.<sup>5</sup>

The second disadvantage is that the EU lacks competence in the area of foreign and security policy, within which the Cyprus problem falls. Although lack of competence reduces the probability of a common EU position, the association link with the parties involved and eventual membership may enable the EU to engage in what can be described as 'joint production'. In other words, the EU's special position *vis-à-vis* the parties to the Cyprus problem can enable the

Union to link the production of the public good; i.e., resolution of the Cyprus problem, with the production of excludable private goods, i.e., EU membership of the relevant parties or upgrading their links with the EU. This special position should enable the EU to: (i) 'induce' the parties to reveal their true preferences for a settlement; and (ii) 'penalize' the party that tends to free ride. In addition, the deepening of European integration can be expected to induce further foreign and security policy convergence among EU member-states. This convergence reduces the cost of adopting common positions and, thereby, increases the EU's ability to determine the optimal concessions by each community.

The above analysis requires that three conditions be satisfied: (i) EU member states' Cyprus policy must become more convergent; and (ii) the settlement and the establishment of a Cypriot state must be incentive-compatible for both Greek and Turkish-Cypriots; and (iii) the Greek, Turkish, and Cypriot governments' willingness to comply with EU rules must increase. The absence of any of these conditions will reduce the probability of resolving the Cyprus problem. If condition (i) is not satisfied, the EU will remain unable to set the necessary rules because intra-EU agreement will be either impossible or non-credible. If condition (ii) is not satisfied, the EU will not get involved because it will be obvious that the community for which the settlement is not incentive-compatible will ignore the EU rules. Finally, if condition (iii) is not satisfied either the Cypriot communities or the 'motherlands' will discount the benefits of the relations with EU more heavily than the benefits of complying with EU rules and, thereby, contributing to the resolution of the Cyprus problem. In what follows, I will examine the extent to which these conditions could be satisfied and, thereby, the EU was able to emerge as a significant rule-setter that would facilitate the solution of the Cyprus problem.

## Incentive-Incompatibility of the Cypriot State, the 1974 Crisis and EU In-activity

It may be argued that the determining factor in the 1974 crisis was the incentive-incompatibility of the Cypriot state for both communities. This problem seemed evident given the shift of centrifugal loyalties of Greek- and Turkish-Cypriots away from the Cypriot state towards the mainland Greek and Turkish states. For example, upon election as Archbishop of the Greek-Cypriots in 1950, Makarios took oath that he 'shall never waiver' from the policy of 'annexing Cyprus to mother Greece.'<sup>6</sup> Even after independence, Makarios stated that "... no Greek ... can ever believe that I would wish to work for the creation of a Cypriot national awareness. The Agreements have created a State but not a Nation."<sup>7</sup> Statements made by the Turkish-Cypriot leadership were not much different. The vice-president of the Cypriot state and the leader of the Turkish-Cypriot community, Dr Fazıl Küçük, stated on December 31, 1963 that the 'Cyprus Constitution is dead' with no possibility of the Turkish and Greek communities' living together on the Island. Asked whether his statement implied partition of the Island between Greece and Turkey, his reply was succinct: "call it partition if you like".<sup>8</sup>

As a result, Cyprus remained divided not only vertically along socio-economic lines, but also horizontally along ethnic and religious loyalties. The functioning of the state established in 1960 essentially came to an end by 1964 when the Turkish-Cypriot leadership pulled out of the central government. Ironically, disintegration of the united Cypriot state increased the premium that the Greek-Cypriot élite placed on 'statehood'. This required de-emphasising *enosis* even if not rejecting it. The Turkish-Cypriot élite also began to marshal popular support for the argument that a separate state (in Cyprus or in Turkey) was required to protect them against the Greek-Cypriots. As a result, state-building in Cyprus acquired a new dimension with an ethno-centric state as the ultimate means through which ethno-religious identities could be asserted and the collective good of security could

be enjoyed. Although this increased the ability of the political élites to legitimize their status as defenders of their communities' interests, it also set in motion a societal penetration of the state, be it existing or in the making. Societal penetration of the state meant the process of state-building became more sensitive to parochial demands and less able to address the issue of public goods benefiting both communities.

In addition, attempts by the Greek-Cypriot leadership to revive and consolidate a Cypriot state were fraught with difficulties. On the one hand, the commitment to *enosis* was undermining the viability of the Cypriot state. On the other hand, giving up *enosis* was an impossible option because of the societal penetration of the Cypriot state as well as opposition from Greece. Therefore, the Greek-Cypriot political élite, under Makarios' leadership, pursued a two-track strategy: (i) emphasising the legitimacy of the Cypriot state which they had denounced before 1960; and (ii) preparing the Greek as well as Greek-Cypriot public opinion for a delay in *enosis* until 'the time was right'. Instruments to be used were close relations with the Non-Aligned Movement (NAM) and exploitation of the East-West rivalry. This strategy, however, alienated not only NATO and Turkish-Cypriots, but also the pro-*enosis* forces in Cyprus as well as in Greece.

As is well known, alienation of the pro-*enosis* forces provided the main reason for the Sampson coup, which ousted the Makarios regime and precipitated the Turkish military intervention in July 1974. The alienation reached its climax in early July when Makarios wrote to General Gizikis, head of the Greek Junta, an open letter stating that there had been reliable indications that Greece was supporting the EOKA-B (the armed organisation fighting for *enosis*) to overthrow his regime since 1971; that Athens supplied money and advice to the opposition press supporting the EOKA-B; that various attempts to assassinate him were directed from Greece; and that Greek officers in the Cypriot National Guard were involved in all these activities. In addition, Makarios gave an indication about the rift between his approach and that of the Junta to *enosis*: although the Cypriot state

could be abolished in the event of *enosis*, it must be strengthened as long as this option was not feasible. He also made it clear that he was not "... an appointed prefect or locum tenens of the Greek government in Cyprus, but an elected leader of a large section of Hellenism" and should be treated by Greece accordingly.<sup>9</sup>

The alienation of NATO, whether justified or not, was evident from the American hostility towards Makarios' orientation towards the NAM and his friendly relations with the Soviet Union. Since the early 1970s, the US had been describing Makarios as the 'Castro of the Mediterranean' and did not view his overthrow with much concern.<sup>10</sup> Washington's main concern was to avoid escalation of the crisis into an armed conflict between Turkey and Greece (two NATO members). Such an incident would undermine the strategy of containing the Soviet Union. For Turkey and Turkish-Cypriots, the consolidation of the Cypriot state was an anathema anyway.

Under these conditions, the European Union was bound to pursue a detached involvement in the Cyprus problem despite the fact that, in 1974, Greece, Turkey and Cyprus were all linked to the EU with association agreements. The EU, including the United Kingdom who held sovereign rights to 3% of the Island and had military bases, was in favour of an independent Cypriot state under Makarios. However, the European commitment to defend the Cypriot state's independence was less than complete under normal conditions and mostly lacking when required to face high levels of risk. This tendency could be seen clearly in statements by the British Foreign Secretary to the House of Commons Select Committee. According to Mr. Callaghan, British bases on the Island had become 'more of a NATO interest' than when the British first went there. Also, British power and influence in the Middle East were replaced by those of the United States. In addition, the Westminster had to take into account NATO interests even after Turkey's intervention because the withdrawal of Greece from the military command under the Junta "... placed a very high premium on the Turkish role in the eastern flank of NATO."<sup>11</sup>



Given that these factors forced the UK, the only EU member state with a military presence on the Island plus a right to intervene, to abstain from an active intervention into the Cyprus problem, it was natural that the EU, an entity suffering from a yawning gap between the foreign policy role it was expected to play and the means it had at its disposal, should be even more reluctant to assume an active role. The tendency of the EU to adopt a policy of detached involvement in the Cyprus problem was both a result and reflection of the non-transparency of the foreign policy issues that have generated the power-capability gap described by Hill.<sup>12</sup> As a foreign policy issue, the Cyprus problem was even less transparent because the incentive-incompatibility of the Cypriot state for Turkish-Cypriots and Turkey. This helps explain why EU activism during and in the immediate aftermath of the 1974 crisis had to be short-lived.<sup>13</sup>

The short-lived activism was based on two elements of consensus among EU member states. One element was the common goal of avoiding further escalation of the Cyprus crisis into an armed conflict between Turkey and Greece. This was in line with NATO and US preferences, which were shaped not by concerns about the desirability of the Cypriot state but by concerns about containment of the Soviet Union. The other element was the attachment to the independence and territorial integrity of the Island and the reinstitution of the 'constitutional order', which meant the return of Makarios as the legitimate president of Cyprus. This approach was divergent from that of the US, which was prepared even to recognise the Sampson regime provided that it did not push for *enosis*. The EU's approach on this issue was an outcome of the negotiations in the European Political Cooperation (EPC). This intra-EU consensus first announced on 20 July 1974 by the French Ambassador to the United Nations.<sup>14</sup>

Despite Turkey's military intervention, all the EU could do was to block the delivery of 5,000 tonnes of food assistance which had been decided previously.<sup>15</sup> At the EPC level, all that could be done was to remind the parties of the fact that their association with the EU could



be affected if they did not refrain from provocative actions. Because this threat was not spelled out in detail and no credible measure could be taken against Turkey's military intervention, Turkey went ahead with the implementation of its strategy. Therefore, the cease-fire agreed on July 22, 1974 under American pressure proved to be only an interregnum during which Turkish troops continued to advance, thus paving the way for the second intervention on August 14, 1974.<sup>16</sup>

After the second military intervention, European policy on Cyprus bore the mark of the lowest common denominator, determined by the divergence among member state policies. This was evident in the European Parliamentary Commission meeting of September 16, 1974, which reflected a clear move towards a detached EU involvement in the Cyprus problem. The EPC declaration adopted in this meeting reaffirmed EU commitment to the independence and territorial integrity of Cyprus, but also made it clear that the EU's role would be limited to the encouragement of inter-communal talks.<sup>17</sup>

Reliance on inter-communal talks without significant EU input continued throughout the 1980s, as was reflected in a number of EPC statements at the UN General Assembly.<sup>18</sup> EU support for the UN-sponsored talks, however, was a problematic policy even with respect to the narrow objective it aimed to achieve. The policy could neither induce the parties to hold inter-communal talks, nor could it penalize a party defecting from the talks. In other words, this strategy was backed with neither a package of incentives nor credible threats. In fact, the EU rejected a 1975 European Parliament proposal calling for an economic aid package tied to resolution of the Cyprus problem. A similar tendency became evident with respect to the imposition of sanctions. Although a House of Commons Select Committee recommended in 1976 that the EU should impose sanctions against Turkey and revise the association agreement, its recommendation fell upon deaf ears.

The reason for the EU's detached involvement since 1974 was due to the absence of condition (i) and only fractional satisfaction of

conditions (ii) and (iii) indicated above. Condition (i) was not satisfied because EU member states' Cyprus policy was divergent.<sup>19</sup> Condition (ii) was only fractionally satisfied because the establishment of a Cypriot state became incentive-compatible only for Greek-Cypriots. Finally, condition (iii) was only fractionally satisfied too because, even though Greece signalled some willingness to comply with EU rules by applying for membership, this willingness did not apply to the Cyprus problem. In fact, Greece's membership bid was mainly inspired by the perceived opportunity of influencing EU rules in favour of the Greek and Greek-Cypriot positions rather than willingness to comply with a common EU policy on Cyprus. In addition, Turkey's willingness to comply with EU rules was even more questionable. As a result, there was little or no scope for the EU to emerge as an effective rule-setter that would facilitate resolution of the Cyprus problem.

### **Seeds of Change? 1981-1989**

Given EU in-activism, Turkey and the Turkish-Cypriot leadership began to take further steps to consolidate the *de facto* division. The EU's signal in 1976 that the accession of Greece would not lead to the 'Europeanisation' of the Greco-Turkish conflict made these steps more probable.<sup>20</sup> As a result, the Turkish Federated State of Cyprus was upgraded into an independent state, the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC) in November 1983. A referendum on the constitution of the TRNC was held in May 1985, and presidential elections took place in June of the same year.

True, the EU expressed its disapproval of these developments. For example, on November 16, 1983, the EPC called upon all interested parties not to recognise the TRNC.<sup>21</sup> Also, the UK called for a Security Council meeting and supported the Security Council resolution of November 18, 1983, which deplored the 'purported secession of part of the Republic of Cyprus' and called upon all states

not to recognise the TRNC.<sup>22</sup> In 1985, the EPC reiterated the EU's non-recognition of the Turkish Republic of Northern Cyprus and criticised the referendum as well as the presidential elections held in the Republic.<sup>23</sup> These initiatives, however, did not lead to any change in the Turkish and Turkish-Cypriot policy of consolidating the TRNC. In other words, neither Turkey nor the Turkish-Cypriot leadership was prepared to accept the EU as rule-setter for the resolution of the Cyprus problem.

Yet, the accession of Greece in 1981 increased the probability that the EU will eventually emerge as a rule-setter. Why? In a word, Greece was now bound by a common EU principle that territorial disputes should be resolved peacefully. The reason was thus not that Greece was able to force the EU to adopt a more critical stance against Turkey and the Turkish-Cypriot leadership. Of course, since 1981, the Greek government and Greek members of parliament have consistently raised the issue of Cyprus at various levels within the EU. Until late 1988, however, these attempts remained ineffective in terms of either influencing the EU's stance on Cyprus or blocking the normalization of Europe-Turkey relations. The EU's Cyprus policy continued to be characterized by in-activism and EU-Turkey relations were normalized despite Greek opposition.

In other words, Greek membership induced the EU to 'Europeanize' the Cyprus problem not because it enabled Greece to push the EU into an activist stance, but because it made *enosis* a redundant option and, thereby, enhanced the viability of the Cypriot state. This paradox has been ignored not only by Turkish policy-makers who have been only too keen to criticise the EU for giving in to Greek pressure, but also by students of EU-Turkey relations who have rightly detected a trend towards EU activism on Cyprus following the accession of Greece in 1981.<sup>24</sup> What is missing in such accounts, however, is the fact that the scope for consolidating the Cypriot state and integrating it within the EU was increased as *enosis* became a less likely option after 1981. The reason why *enosis* became

a less feasible option lay in the unpleasant fact that the annexation of Cyprus would be tantamount to violating the sovereignty of an associated country by a member state. In other words, the cost *enosis* has increased after the accession of Greece in 1981. As a result, the pro-*enosis* camps in Greece and Cyprus were weakened and the scope for resolving the *enosis*/independence dilemma that had haunted the Greek-Cypriot leadership since the early 1950s was increased. It was not surprising to observe that the first action of the Greek-Cypriot leadership after the accession of Greece was to renounce *enosis* as a future goal in November 1981.

This change of attitude towards *enosis* rather than the Greek pressure forced the European Union to gradually increase its involvement in the Cyprus problem from 1981-87. Abandonment of the *enosis* option meant that an independent Cypriot state became fully incentive-compatible for the Greek-Cypriots. It also meant that Greece would not jeopardize its EU membership for an aim (*enosis*) that had already become practically impossible to achieve after 1974. Expressed differently, both Greece and the Cypriot government signalled their willingness to accept the EU as a rule-setter — even though this acceptance was facilitated by the perceived opportunity to influence EU rules from within. It was against this background that the EU began to explore ways through which the risks associated with closer integration of Cyprus could be reduced. The first step in this direction was taken in July 1983, when the EU Council, after prolonged intra-EU negotiations, decided to upgrade the EU-Cyprus association with an additional protocol. The additional protocol granted partial concessions for agricultural and industrial products originating in Cyprus. The protocol was then extended from 1984 to 1987, when the EU-Cyprus customs union (CU) agreement was signed. The CU agreement provided for a gradual removal of tariff and non-tariff barriers by Cyprus at a rate of 9% per year in return for preferential EU treatment for 43 agricultural products and tariff-free entry for industrial products, provided that Cyprus complied with rules of origin. As a result, Cyprus became the most favoured country *vis-à-vis*

the EU when compared with other associated countries, including Turkey.<sup>25</sup>

Despite these changes, Turkish policy on Cyprus continued to be based on the assumption that Turkey's significance as a bulwark against the Soviet Union would prevent the EU from taking an active and critical stance. For example, in 1987, the Turkish foreign minister stated that Turkey's relations with the West were based on reality and not choice. He added that these relations did not involve trade-offs on Cyprus: 'Turkey has no intention of paying any political price for full membership, especially on issues of national interest.'<sup>26</sup> Here was a telling indicator of the 'realist' logic that shaped Turkey's policy on Cyprus as an 'issue of national interest'. More significantly, however, it was also an indicator of the extent to which Turkey discounted its relations with the EU more heavily than making concessions on Cyprus. Put differently, Turkey was signalling that it was not willing to accept the EU as a rule-setter with respect to the Cyprus problem.

This signal was picked up correctly in the report of the Foreign Affairs Committee of the UK House of Commons in 1987. According to the Committee, Turkey had placed itself into an awkward position. Not only had the country violated the rule of law in dispute resolution, but it had also become less able to secure support for its objective; i.e., a *de facto* partition of Cyprus. Therefore, the Committee recommended that the EU should make it absolutely clear to Turkey that reactivating the association as well as any further consideration of Turkey's membership application (1987) would be frozen until significant efforts were made towards a settlement in Cyprus.<sup>27</sup> Although the European Union did not take up this recommendation, the stage was now set for it to adopt a more activist policy.

In fact, the EU indicated on a number of occasions in 1989 that the Cyprus problem would be a stumbling block for Turkey's membership. In its Opinion on Turkey's application dated December 1989, the Commission stated for the first time that the Cyprus problem, together with the dispute between Turkey and Greece, was

affecting the EU-Turkey Association negatively.<sup>28</sup> In an Internal Working Document leaked to the press, the Commission went beyond diplomatic wording and held Turkey responsible for the occupation of half of Cyprus since 1974; for "... blocking all efforts for reunification"; and for intending to create an 'independent vassal state.'<sup>29</sup> The EP president also stated during his visit to Cyprus at the beginning of December 1989 that 'one of the conditions for full normalization' of EU-Turkey relations would be the end of Turkish occupation.<sup>30</sup>

### **The EU as a Rule-Setter on Cyprus? the 1990s and Beyond**

As a result of the developments examined above, it became evident in the late 1980s that the EU was moving towards a more active involvement in the Cyprus problem. One factor that accelerated this move was the application of Cyprus for membership in 1990. It is true that the Greek-Cypriot leadership had been interested in establishing formal relations with the EU since early 1960s, when Britain made the first attempt to join the EU. The Cypriot government set in motion a gradual process that led to the Association Agreement of 1972 and a customs union in 1987. Those attempts, however, remained economic in nature. In addition, the EU was delaying the deepening of the relations by arguing that the political situation on the Island was limiting the scope for upgrading the EU-Cyprus association agreement.<sup>31</sup>

As indicated above, Greek accession in 1981 represented a watershed enabling Greek-Cypriot leadership to redefine its approach to the European Union. Towards the end of the 1980s, the European orientation of the Greek-Cypriot leadership began to be marked by a political dimension in addition to the essentially economic concerns of the 1970s. The election of Mr. Vassiliou on a pro-EU manifesto signalled the beginning of a new policy geared towards membership.<sup>32</sup> Underlying this orientation was the expectation that closer links with

the EU would enable the Greek-Cypriot leadership to exert more pressure on Turkey; and a Cyprus within the EU could induce the Turkish-Cypriot leadership to discount the security considerations in return for economic gains.

These considerations could be detected in statements made by the Greek-Cypriot leadership at various platforms. For example, in his speech on the occasion of the membership application, Mr. Vassiliou stated that the accession of Cyprus 'will provide the best possible guarantee of the political future of the country and that of all Cypriots in conditions of stability and security.'<sup>33</sup> Similar statements were made repeatedly both by the president and other officials of the Cypriot government.<sup>34</sup> As a result, the EU found itself in a position where an opening towards Cyprus was both feasible and necessary. It was feasible because, after Greece, the Cypriot government was now willing to accept the EU as a possible rule-setter for the resolution of the Cyprus problem. It was also necessary because a solution to the Cyprus problem would reduce the risk of negative spill-over from an associated yet *de facto* divided country.

As the EU began to adopt an activist stance, Turkey's Cyprus policy became less compatible with a federal settlement. The twist in Turkish policy became evident in June 1989, when the Turkish-Cypriot leadership rejected the federal solution on the grounds that a federation would not ensure the security and equality of the Turkish-Cypriot community. The Turkish-Cypriot leadership withdrew from the UN-sponsored talks, arguing that the solution must involve two separate states connected with a weak confederal link. The President, Mr. Denktash, also secured a TRNC Assembly decision in August 1989, which 'instructed' him not to participate in future talks as long as 'confederation' was not accepted as a basis for negotiations.<sup>35</sup> This development signalled clearly that Turkey would step up the campaign for consolidating the TRNC as a separate state. Given that the EU was then supporting a federal Cypriot state, this policy also signalled that Turkey was not prepared to play in accordance with EU rules.



From 1990-92, the EU took a number of steps indicating that it was now willing to act as a rule-setter on the Cyprus problem. This role was not envisaged to constitute an alternative to the UN, but to break the deadlock in the UN-led negotiations. This would be achieved by signalling to Turkey that upgrading EU-Turkey relations was inextricably linked to Turkey's contribution to the Cyprus problem.<sup>36</sup> In other words, the EU was indicating that it would stop the supply of some private goods (i.e., a customs union with Turkey or Turkey's EU membership prospect) if Turkey fails to contribute towards the cost of supplying the public good; namely, resolution of the Cyprus problem. The joint-production strategy was evident from the EU's positive response to Cyprus' membership application. In May 1993, the Commissioner for external political relations, Mr. Van den Broek indicated that the Commission's opinion on Cyprus' application would confirm the country's 'European credentials.'<sup>37</sup> Indeed, a month later, in June 1993, the Commission published its Opinion and stated that, as far as the Greek-Cypriot part of the Island was concerned, Cyprus was capable of complying with the *acquis communautaire*. Although the Opinion did not recommend a start for the accession negotiations, it made it clear that the Cypriot government would not be 'punished' as long as it continued to favour a solution to the Cyprus problem. The Commission proposed that the situation should be reviewed in January 1995, taking into account 'the positions adopted by each party'.<sup>38</sup>

In July 1993, Mr. Van den Broek conceded that the division of Cyprus could pose some risks for the EU. Nonetheless, he stated that Turkey, as the party blocking settlement, should not be able to determine the EU's decision. Therefore, the EU could negotiate with Greek-Cypriots even if a solution could not be found by January 1995.<sup>39</sup> This was confirmed by the Council when it instructed the Commission to open 'substantive talks with the government of Cyprus to prepare for the accession negotiations that would follow.'<sup>40</sup>

The January 1995 review led the Commission to send a brief communication to the Council, in which 'considerable importance is



attached to the announcement of a timetable setting a date for opening of accession negotiations'. The Commission was of the view that the EU must 'back up its commitment with clear messages to the various parties' and 'ensure that it is in a position to support the UN efforts effectively'. This strategy would involve linking the conclusion of EU-Turkey customs union agreement with the opening of EU-Cyprus accession negotiations.<sup>41</sup> Between February and March 1995, Greece tried to minimise the opening towards Turkey and maximise the probability of a firm date for EU-Cyprus accession negotiations. However, Greece eventually relaxed its position concerning financial aid to Turkey in return for a firmer EU commitment to start accession negotiations with Cyprus after the intergovernmental conference in 1996.<sup>42</sup>

Partly under Greek pressure and partly as a signal to Turkey that the latter could not mortgage the EU's policy on Cyprus, the EU Council decided on 6 March 1995 to link the EU-Turkey customs union with the start of EU-Cyprus accession negotiations. According to this linkage, Greece would lift its veto on the EU's financial assistance to Turkey; Turkey would upgrade its relations with the EU; and Cyprus would be given the green light for membership by starting the accession negotiations six months after the end of the Intergovernmental Conference.<sup>43</sup> The EU would gain by (i) getting the EU-Turkey customs union off the ground subject to EP approval, and (ii) signalling to Turkey as well as the Turkish-Cypriot leadership that it would be in their interest to co-operate on the settlement of the Cyprus problem. However, the linkage was so badly designed that its component concerning the settlement of the Cyprus issue failed instantly. The Turkish foreign minister stated on March 6, 1995, day on which the customs union agreement was signed, that Turkey would integrate northern Cyprus if the EU decided to take Cyprus, in whole or in part, as a member. He also argued that Cyprus' membership was impossible before Turkey, as a guarantor power, could accede to the EU.<sup>44</sup>

A similar challenge to the linkage was made by the Greek-Cypriot leadership in March 1996, when the EU reminded Greece that attempts to block financial aid to Turkey might affect the negotiations on Cyprus' accession. The Cypriot foreign minister was quick to reject this interpretation and argued that Cyprus 'cannot be called upon to pay for the consequences' of the Greco-Turkish dispute.<sup>45</sup> So, one year after the package had been designed, it appeared as if the EU's linkage policy was about to fail.<sup>46</sup> The 'public good' approach to dispute settlement, however, enables us to put the whole process into a perspective. It is true that the EU's gambit has not secured a solution to the Cyprus problem. That is mainly because Turkey and the Turkish-Cypriot leadership have opted to discount their relations with the EU (i.e., the private good that the EU could produce) more heavily than the benefits of the settlement as a public good. As long as this position continues, the EU cannot ensure that the public good is available.

In other words, the conditions (i) - (iii) derived in section 1 are still not fully satisfied. Although an intra-EU consensus has emerged and the Greek/Greek-Cypriot leaders were prepared to accept the EU as rule setter, Turkey and the Turkish-Cypriot leadership were not prepared to view the EU in the same way. Therefore, the EU could not still enforce the production of the public good (i.e., the resolution of the Cyprus problem). What is also important, however, is that the EU has now become the only actor that could increase the probability of the resolution by linking the production of 'private' and 'public' goods. This position is not available to any other actor (for example, the UN, the US, or any other country) because the parties to the Cyprus problem are not linked to any of them with a set of arrangements that constitute a framework for a 'community of interest'. Therefore, as long as Turkey continues to attach some significance to its relations with the EU, the latter will continue to constitute the most influential 'broker' that could force Turkey to agree to a bi-zonal, bi-communal settlement.

This conclusion becomes even more relevant after the Helsinki summit decision of 1999. The Helsinki Summit went some way towards strengthening the EU's role as rule-setter with respect to the Cyprus problem. First, it confirmed that Turkey is a candidate for membership. Secondly, it signalled that the EU is willing to share the burden of convergence by setting up an accession partnership and enabling Turkey to participate in relevant EU programmes (paragraph 12). In other words, the EU defined the 'private' good that Turkey is likely to enjoy if the outstanding issues in EU-Turkey relations can be resolved to the satisfaction of the EU.<sup>47</sup>

Against these EU commitments, the Helsinki summit required Turkey (and other candidates) to fulfil two major obligations. One is the satisfaction of Copenhagen criteria that were designed in 1993 to ensure the candidates' convergence towards EU norms in the economic and political spheres. The other is the resolution of outstanding border issues and other disputes in accordance with the United Nations Charter or, failing that, to bring the dispute to the International Court of Justice. Progress towards meeting these requirements will be reviewed at the end of 2004 (paragraph 4). Another result of the Helsinki summit was the declaration that political settlement of the Cyprus problem would not be a precondition for an EU decision on Cyprus' membership.<sup>48</sup> *Inter alias*, the significance of these conditions is that they clarified the 'contribution' that Turkey must make towards the cost of resolving the Cyprus problem.

Turkey's reaction to the Helsinki decision was negative. In fact, the Turkish government agreed to embrace the Helsinki decision only in the last minute when EU officials as well as the US president assured the Turkish prime-minister that the review date of 2004 is a 'review date' and not a deadline. Once Turkey's co-operation was secured, the EU took the expected next step and set the conditional date for Turkey's accession negotiations as 2004, the review date for the settlement of disputes (including Cyprus) in accordance with

international law. In other words, Turkey will find itself in square one at the end of 2004. The EU (even without Greek veto) cannot be expected to start accession negotiations with Turkey when the latter and the TRNC appear to be blocking the solution of the Cyprus problem. That is why Turkey, not surprisingly, reacted to the Copenhagen summit decision negatively in the same way as it had reacted to the Helsinki decision in 1999.

Turkey's negative reaction to the Copenhagen summit decision was determined by two factors. For one, Turkey wanted an earlier and firm date for the start of accession negotiations in order to avoid the review at the end of 2004. This concern has been confirmed by a statement of the foreign minister of the new (Justice and Development Party - AKP) government. Mr Yakis told the Turkish press that the offer formulated by Germany and France, i.e., a conditional date for the end of 2004, could "*cause a lot of problems for Turkey because of the 1999 Helsinki document.*" (Emphasis added). Therefore, Turkey wanted accession negotiations to start earlier, for example, on the basis of a European Council decision in Thessaloniki in 2003.<sup>49</sup>

Given these developments, we can safely argue that the EU is now the only effective rule-setter that could force Turkey to contribute to the solution of the Cyprus problem. Whether Turkey will cooperate or not depends on the Turkish military's stance vis-à-vis the new Turkish government in general and its assessment of the 'security' interest in northern Cyprus. This question is difficult to answer at this juncture, but it can be argued that the answer lies in the military's response to two developments.

In the November 2002 elections, the Development and Justice Party (AKP) secured a comfortable majority on the basis of an election manifesto that pledged an anti-*status quo* approach to foreign policy issues (including Cyprus and Greco-Turkish relations). This was a significant development because, for the first time in Turkey's history, foreign policy objectives were articulated through a bottom-up process and the policy content signalled some divergence from the existing

policies that had been a constant given for mainstream parties of the left as well as the right. Therefore, the November elections unleashed a dynamic that could work in favour of progress on Cyprus as well as Greco-Turkish disputes and, thereby, increase the probability of Turkey's EU membership.

Thus far the military's reaction to the new government was compatible with minimum requirements of a democratic regime. Yet, there are still some doubts about the extent to which the government will be allowed to implement its policies as reflected in its election manifesto. The military have refrained from entering into open confrontation with the government, but they have been very active behind the scenes and forced the government to water down its policy commitments – especially with respect to the Cyprus problem. As Birand has observed, the new government 'thunders but fails to deliver.'<sup>50</sup> The failure to deliver is due not only to inexperience but also to military's pressure. That is why, for example, the foreign minister had to accept that the government could not repeal the parliamentary decision on the integration of North Cyprus with Turkey. The foreign minister's explanation for this anomaly confirms the existence of severe military pressure on the government. According to foreign minister, the decision was taken by the parliament and it would require a new parliamentary decision to be repealed.<sup>51</sup> The question then is obvious: why has the government, given its comfortable majority in the parliament, not announced that this decision is now defunct that it has to be repealed.

The second development is the increased societal dissent in Northern Cyprus. After the change of government in Turkey, Turkish-Cypriots began to raise their voice against Denktash's recalcitrant policies. The 'voice' option was not feasible before because of the monopoly power that Denktash and his entourage enjoyed with the support of the Turkish military. Aware of the differences between the new Turkish government and the Turkish military, Turkish Cypriots took to the streets and staged the first large demonstration on

November 27, 2002. This was followed by an even larger demonstration on January 14, 2003, in which one-third of the population in North Cyprus took part. The demands were clear and straightforward: resolution of the Cyprus problem on the basis of the most recent UN plan, and accession to the EU.

Open societal dissent raised the question as to whether Turkish military presence in North Cyprus can be legitimised in the future. The Turkish press reflected these concerns by referring to intelligence reports warning of ‘dangerous divisions’ within North Cypriot society.<sup>52</sup> The Turkish military’s reaction to these developments was marked with two conflicting tendencies. On the one hand, they forced the government to tone down its policy announcements and declare that Turkey’s Cyprus policy remains essentially the same. On the other hand, there are some indications that the military has begun to devise a new strategy, which currently seems to be in favour of protracted bilateral negotiations rather than rejecting the new UN plan (the Annan Plan) altogether. In fact, there have been some suggestions that the Turkish military could eventually come to acknowledge that the Cyprus problem is now Turkey’s problem, and that the “solution has to come from outside [of Cyprus]”.<sup>53</sup>

## Conclusions

The evidence discussed above demonstrates clearly how the concept of ‘international public goods’ can provide useful insights into our understanding of the Cyprus problem and the contribution that the EU could make towards its solution. Specifically, we can argue that the absence of solution for the last three decades has been due to the absence of conditions that could enable a public authority to set rules that would alter the policy choices of the actors involved. Because of its unique position, the EU has proved the most likely contender for such a status. This unique position implies that the EU can combine the production of excludable ‘private goods’ (i.e., association

agreements, customs union agreements and membership) with 'public goods' such as the resolution of the Cyprus problem. The EU has indeed become gradually involved in such 'joint production'. As a result, it first secured Greek and Greek-Cypriot acceptance to play with EU rules. This meant the abandonment of *enosis* in 1981, the acceptance of the EU-Turkey customs union in 1995, the acceptance of Turkey's candidate status in 1999, the acceptance of the recent UN plan as a basis for solution. As a result, the EU's ability to engage Turkey and the Turkish-Cypriot into the solution of the Cyprus problem has increased.

This gradual EU activism was underpinned by the satisfaction of some conditions: (i) the evolution of the Cypriot state towards an incentive-compatible arrangement for the Greek-Cypriots; (ii) the convergence of EU member states' Cyprus policy; and (iii) eventual acceptance by Greece and the Greek-Cypriot leadership of the EU as a rule-setter that could impose sanctions on free riders. What remains unsatisfied is the condition that Turkey and the Turkish-Cypriot leadership must also view the EU in the same way. In other words, both Turkey and the Turkish-Cypriot leadership must also be prepared to trade off the benefits of the private good (i.e., EU membership) against the perceived cost of contributing to a bi-zonal, bi-communal solution along the lines suggested in the most recent UN plan. Whether or not Turkey and the Turkish-Cypriot leadership would engage in such a trade-off would depend on the Turkish military's reactions to the new government in Turkey and increased societal dissent in Northern Cyprus.

#### NOTES

1. My conceptualization was inspired by the recent debate on global and regional public goods, which characterizes peace, economic well-being, social justice and environmental sustainability as international public goods. See I. Kaul, I. Grunberg and M. A. Stern (eds.), *Global*

*Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, New York and Oxford: Oxford University Press, 1999. On the geographical classification of public goods, see T. Sandler, 'Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action', *Fiscal Studies*, vol. 19, no. 3, pp. 221-247.

2. See, for example, P. Tsakaloyannis, 'The European Community and the Greek-Turkish Dispute', *Journal of Common Market Studies*, vol. 19, no. 1 (1980), pp. 35-54; C. Stephanou and C. Tsardanidis, 'The EC Factor in Greece-Turkey-Cyprus Triangle', in D. Constan (ed.), *The Greek-Turkish Conflict in the 1990s: Domestic and External Influences*, London: Macmillan, 1991, pp. 207-230.

3. The classical contribution to the theory of public good is by P. Samuelson, 'Social Indifference Curves', *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, 1956, pp. 1-22. An accessible textbook treatment is in R. Boadway and N. Bruce, *Welfare Economics*, Oxford: Basil Blackwell, 1984. For a literature review, see W. Oakland, 'The Theory of Public Goods' in A. Auerbach and M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Amsterdam: North Holland, 1987, pp. 485-535. The analysis in section 1 draws heavily on these sources.

4. This assumption is based on the absence of a common foreign and security policy and not on benevolence of the EU. Foreign and security policy is more likely to be driven by power-political considerations due to its non-transparent nature.

5. We assume association with the EU and EU membership for all parties because the preference for these links with the EU are already revealed in the association agreements.

6. In N. M. Ertekün, *In Search of a Negotiated Cyprus Settlement*, Nicosia, Ulus Matbaacilik, 1981, p. 3.

7. Published in *Cyprus Mail*, 28.3.1963, quoted in Ertekün, *In Search of a Negotiated Settlement (op. cit.)*, p. 8.



8. Quoted in Republic of Cyprus, Press and Information Office, *The Cyprus Problem*, Nicosia, Zavallis Press, 1984, pp. 10-11.
9. For the full text of the letter, see N. M. Ertekün, *In Search of a Negotiated Settlement* (*op. cit.*), pp. 243-246.
10. On this, see H. Laipson, 'United States Policy Towards Greece and Cyprus since 1974', D. Constatas (ed.), *The Greek-Turkish Conflict in the 1990s: Domestic and External Influences*, (*op. cit.*), p. 165.
11. House of Commons Select Committee on Cyprus, 'Examination of Witnesses', Doc. No. 331, *Parliamentary Papers*, vol. 17, London: HMSO, (1976), pp. 63-64.
12. C. Hill, 'The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role', *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 3 (1993), pp. 305-329.
13. On this, see M. Ugur, *The European Union and Turkey: An Anchor/Credibility Dilemma*, Aldershot: Ashgate, 1999, pp. 168-174.
14. Quoted in C. Tsardanidis, *The Politics of EEC-Cyprus Association Agreement: 1972-82* (Unpublished PhD Dissertation, University of London, London School of Economics (1983), p. 219.
15. *The Economist*, 3.8.1974, p. 45.
16. On this, see P. Tsakaloyannis, 'The European Community and the Greek-Turkish Dispute', (*op. cit.*), pp. 35-54. See also, M. A. Birand, *30 Sicak Gun (Thirty Hot Days)*, Ankara: Milliyet Publications (1984), p. 232.
17. *Agence Europe*, 18.9.1974, p. 3.
18. The common themes in this strategy were: (i) respect for UN resolutions affirming the independence, sovereignty and territorial integrity of Cyprus; and (ii) adherence to inter-communal talks as the most promising way of finding a solution. See, for example, the Italian

foreign minister's statement at the UN General Assembly on 24 September 1975 (Verbatim Service, 24.9.1975); the Danish foreign affairs minister's statement on 15 January 1976 (Danish Embassy Press Release, London, 15.1.1976); the Irish foreign minister's statement on 26 September 1979; Lord Carrington's statement on 22 September 1981 in Euroconsult Ltd, *Cyprus and the European Community*, Nicosia, 1991, pp. 127-128.

19. This was evident from the voting pattern of EU member states on UN resolutions on Cyprus. See, M. Ugur, *The European Union and Turkey*, (*op. cit.*), p. 177.

20. *Agence Europe*, 5.3.1976, p. 8, and 10.3.1976, p. 6.

21. Euroconsult Ltd. *Cyprus and the European Community* (*op. cit.*), p. 125.

22. Republic of Cyprus, Press and Information office, *Resolutions Adopted by the UN on the Cyprus Problem*, Nicosia: 1991, pp. 85-86.

23. Euroconsult Ltd. *Cyprus and the European Community*, (*op. cit.*), pp. 125-126.

24. For arguments that the accession of Greece has contributed to the deterioration of EU-Turkey relations, see N. Kohlhasse, 'The Greco-Turkish Conflict from a European Community Perspective', *The World Today*, vol. 37, no. 4 (1981), pp. 128-131; and R. Meinardus, 'Third-Party Involvement in Greek-Turkish Disputes' in D. Conostas, *The Greek-Turkish Conflict in the 1990s*, (*op. cit.*), pp. 161-162.

25. Euroconsult Ltd., *Cyprus and the European Community*, (*op. cit.*), p. 61.

26. This is from Mr. Halefoglu's speech of 8 July 1987 at the Royal Institute of International Affairs, (Mimeograph).

27. House of Commons Foreign Affairs Committee, *Third Report on Cyprus*, London, HMSO, 1987, p. xxxv.

28. Commission of the EC, *Opinion on Turkey's Request for Accession to the Community*, SEC(89)2290/final, Brussels: 1989.
29. *Agence Europe*, 2.12.1989, p. 8.
30. *Agence Europe*, 20.4.1989, p. 3.
31. On this, see C. Tsardanidis, *The Politics of EEC-Cyprus Association Agreement: 1972-82* (*op. cit.*).
32. Republic of Cyprus, Press and Information office, *Press Release*, 29.11.1989.
33. *Cyprus Bulletin*, 4.7.1990, p. 4.
34. For Mr. Vassiliou's speech to the Royal Institute of International Affairs in London, see *Agence Europe*, 3.3.1989, p. 3. For the foreign minister's speech to the Institute of Directors on 29 November 1989, see Republic of Cyprus, Press and Information Office, *Press Release*, no. 14, 29.11.1989. Finally, for Vassiliou's welcoming statement to the EU's first Ambassador to Cyprus, see *Cyprus News*, no. 12, May 1990, p. 1.
35. *Agence Europe*, 19/20.6.1989, p. 17; and 24.8.1989, p. 2.
36. For a review of these steps, see M. Ugur, *The European and Turkey* (*op. cit.*), pp. 186-188.
37. *Agence Europe*, 10/11.5.1993, pp. 9-10.
38. Commission of the EC, *Opinion on the Application by the Republic of Cyprus for Membership*, COM(93)313/final, Brussels: 1993.
39. *Agence Europe*, 1.7.1993, pp. 7-8.
40. *Agence Europe*, 4/5.10.1993, p. 7.
41. Commission of the EU, 'Communication to the Council on Reconsideration of the Question of Cyprus Accession to the E.U.', CAB XI/9/95-EN Rev.2, (February 1995).

42. *Agence Europe*, 27/28.2.1995, p. 4.

43. For the Council decision of 6 March 1995, and the preceding developments, see *Agence Europe*, 8.2.1995, p. 6; 13/14/2/1995, p. 5; 15.2.1995, p. 10; 27/28.2.1995, p. 4; 4.3.1995, p. 4; and 8.3.1995, p. 5.

44. *Agence Europe*, 8.3.1995, p. 5.

45. *Agence Europe*, 8.3.1996, p. 8.

46. In fact, in 1998, I was of the view that this was not surprising 'because the linkage was established in an attempt to please the parties involved rather than to supply a coherent and transparent framework of incentives and sanctions' that would increase feasibility of the solution to the Cyprus problem. See, M. Ugur, *The European Union and Turkey*, (*op. cit.*), p. 192. What changed in 1999 was the EU's acceptance of Turkey's candidate status – a step towards the establishment of the package of incentives and sanctions that the EU could deploy to increase the probability of Turkey's contribution to the solution.

47. European Council, Helsinki European Council Conclusions, Press Release no: 00300/99, 11 December 1999, Brussels.

48. European Council, Helsinki European Council Conclusions, (Loc. Cit).

49. *Radikal* (Turkish daily), 9.12.2002.

50. *Turkish Daily News*, 4.2.2003.

51. *Radikal* (Turkish daily), 8.1.2003.

52. *Hurriyet* (Turkish daily), 24.1.2003.

53. Murat Yetkin, in *Radikal* (Turkish daily), 19.12.2002.

# ETUDES HELLENIQUES

# HELLENIC STUDIES

L'Union européenne  
et la Méditerranée orientale  
CHYPRE - GRÈCE - TURQUIE  
L'après-Conseil européen d'Helsinki

The European Union and  
Eastern Mediterranean after Helsinki  
CYPRUS - GREECE - TURKEY

Edited by / sous la direction de  
*Stephanos Constantinides*  
*Jean Catsiapis*

Contributors / Contributions de  
*Samim Akgönül*  
*Gilles Bertrand*  
*Didier Billion*  
*Mehmet Ali Birand*  
*Van Coufoudakis*  
*Burcu Gültekin*  
*Kostas Ifantis*  
*Danielle Mitterrand*  
*Eric Rouleau*  
*Panayotis Tsakonas*

Volume 8, No. 2, Automne / Autumn 2000

2

## Preparing for Membership or The Paradox of Going beyond EU Requirements

Phedon Nicolaides\*

### RÉSUMÉ

L'auteur explique comment un Etat candidat peut effectivement devenir membre de l'UE. Il indique que certaines tâches, qui lui incombent ne sont ni formellement décidées ni même prévues par l'UE. En outre, il rappelle que l'application des directives et des règlements dépend d'une forte capacité institutionnelle et administrative, qui exige des Etats membres un grand don d'innovation. En prenant l'exemple de Chypre, l'auteur démontre que ces Etats doivent accomplir plus d'obligations que celles que l'UE leur demande. Leur capacité de bénéficier au mieux du statut de membre de cette entité est fonction de leur pouvoir d'influencer des nouvelles règles de l'UE, et de se conformer à ces règles. Les Etats candidats doivent aussi re-outiller leurs systèmes économiques afin de tirer un profit maximum des règlements et des politiques de Bruxelles.

### ABSTRACT

In this article, the author explains how candidate-countries can become effective members of the EU. He identifies certain tasks which are not formally mandated by the EU and for which the EU provides no guidance. The application of EU directives and regulations depends on the existence of extensive institutional and administrative capacity. To build that capacity, member states have to innovate. Using Cyprus as a reference point, the author demonstrates that the candidates need to do much more than merely adopt EU law. Paradoxically, they have to do things that the EU does not ask them to do. Their ability to derive the maximum benefits from EU membership will very much depend on their success or failure in influencing nascent EU rules, in complying with them and in re-engineering their economies so as to "exploit" as much as possible EU rules and policies.

\* - European Institute of Public Administration, Maastricht, The Netherlands.

- I am grateful for the comments I have received on an earlier version of this paper from Edward Best, Veerle Deckmyn, Christoph Demmke, Arjan Geveke and Robert Polet. I am solely responsible for the views expressed in this paper.

## Identifying the challenges of EU membership

Ten countries are poised to enter the European Union. As of next year, the powers of national authorities in these countries will be curtailed considerably. Many policy decisions will be taken together with the other member states within EU institutions while many of those taken locally will be subject to scrutiny by the EU. In the meantime, however, acceding countries have an important task to accomplish - they have to complete their preparations for membership of the EU.

The purpose of this paper is to explain that as the acceding countries are progressing with their formal preparations for membership, they should also consider whether they have the capacity to play an active role within the EU and derive all the benefits of EU membership.

If their public pronouncements are to be accepted at face value, the governments of most of the acceding countries appear to regard entry into the EU as a *fait accompli*. Some politicians seem to believe that there is little left to do since the accession negotiations have ended. After all, most laws required by the EU will soon be passed by their parliaments. So what more is there to do?

So far preparation for entry into the EU has mainly focused on the establishment of new institutions and procedures and the adoption of new laws and regulations; largely quantitative goals. From now on they will have to operate the new institutions and procedures efficiently, to enforce the rules effectively, deal sufficiently with complaints, aggrieved persons and companies and, in general, deliver the expected service to the public, largely qualitative tasks.

Indeed, these qualitative tasks will become progressively more important. As explained in more detail later on, being an EU member does not mean merely accepting formally the rules decided in Brussels. It is also about shaping them in the first place and then enforcing them vigorously. The integrity of the EU system depends on the

ability and willingness of each member state to participate in collective decision-making and then comply with the common rules. This will be even more important in an enlarged EU.

The Commission, or “guardian” of the system, has already vowed to maintain close scrutiny over the implementation performance of the 25-plus members. At the beginning of March 2003, the Commission, in an internal memorandum, found all candidates, with the exception of Slovenia, to be failing to maintain the pace of their domestic reform.<sup>1</sup> This is not so serious at this stage but it is indicative of the problems these countries may face in the future.

Perhaps the more serious point, as instructed by the Copenhagen European Council, is that the Commission will publish in the autumn of this year a final and comprehensive assessment of the readiness of the acceding countries to assume the full obligations of membership. They do not have much time left to complete the adoption and application of EU rules. If they are found not to have completed those tasks, the EU may invoke the safeguard provisions included in the Treaty of Accession thereby restricting access to its internal market.

At this point, acceding countries are naturally preoccupied with reaching the targets defined in the various pre-accession partnerships, filling the gaps identified by the Commission in its last regular report of October 2002, staffing the newly established institutions required by the EU and finishing their legislative work.

This raises the question whether there is anything else for them to do in order to become effective EU members. The answer to this question depends, of course, on how one defines “effective membership”.

### **The concept of “effective membership”**

Since no country would be interested in joining the EU unless it became better off, it is natural to define effective membership as



maximization of benefits from that membership. Although it is natural to define it in this way it is not at all easy to know when a country reaches the maximum level of benefits. Therefore, I will adopt a slightly different approach and ask what a country should do to reach that level. Given the fact that being a member of a system such as that of the EU means determining its rules, complying with them and using them to one's own advantage, I, therefore, define effective membership to mean four things:

- influencing those rules so that they match as closely as possible a member's own national interests;
- enforcing the rules rigorously;
- using all opportunities provided by the single market;
- maximizing absorption of EU funds.

Accordingly, we can assume that the benefits of membership in general cannot be maximised unless the member state concerned complies with EU rules. Certainly, compliance does not necessarily maximise potential benefits for the simple reason that EU rules leave much leeway to member states on how they should run their economies and deal with their social problems.

In contrast, however, EU rules are by and large designed, among other things, to protect free trade, free movement, investment, consumers and the environment, among other things. Although not inconceivable that under certain conditions, restriction of trade, investment or competition or tolerance of pollution could be in the national interest, I think it is safe to assume that each member is better off by maintaining an open market, safeguarding the rights of its consumers and protecting its environment. Even if under certain conditions a country would become better off by deviating from those rules, I very much doubt that all member states would be better off if they all behaved in the same way.

## **Objective of paper**

The purpose of this article is to explain how acceding countries may try to become effective members of the EU. In it are identified certain tasks not formally mandated by the EU and for which the EU provides no guidance. Previous research carried out and published by the European Institute of Public Administration, explains in detail why the application of EU directives and regulations depends on building extensive institutional and administrative capacity.<sup>2</sup> To build that capacity, member states have to innovate.

Similarly, in trying to maximize gains from EU membership, prospective new members have to innovate. Overall, this means that to achieve the purpose of this paper, it is necessary to identify where new members can innovate. In fact, they need to do much more than merely adopt EU law. Paradoxically, they have to do things that the EU does not ask them to do.

In a nutshell, their ability to cope with the obligations of EU membership will very much depend on their success or failure to deal with the issues of influencing nascent EU rules and in complying with them. After defining key terms, this article begins with the issues of compliance and enforcement of EU rules then argues that prompt compliance with rigorous enforcement are inextricably linked to institutional flexibility and accountability.

## **Application of EU rules and institutional accountability**

Apart from completing their legislative work, it is now widely recognised that the primary task of the governments in the acceding countries is to strengthen and extend enforcement procedures and enforcement instruments across the board: from the proper use of public (national and, soon, EU) funds, to environmental protection, and health and safety at the workplace, as well as border controls. The Commission has made many such statements in all its regular reports on the progress of the candidate and now the acceding countries.

Another, probably longer-term, task of these governments is to improve the functioning of their civil services<sup>3, 4</sup> which have to be made more flexible. Their different departments and agencies should be given more decision-making autonomy and, at the same time, made more accountable.

Incidentally, this kind of restructuring and reform should also be extended to agencies and companies that are controlled or owned by the state. Article 295 of the EC Treaty prevents the Community from discriminating either in favour or against state-owned or state-controlled enterprises or agencies involved in commercial transactions. Hence there is no EU law that requires privatisation. However, these agencies and enterprises must be fully subject to the rules of competition. How will they be able to compete, without receiving any aid or favour from the state, if they are shackled with antiquated practices? The implication is certainly not that they should be sold off. Rather, the state, as their sole or main shareholder, should consider how they can gain the operational and financial flexibility necessary for them to function in what may be a new environment of open markets and free competition.

Enforcement and the state of their civil services have been treated by many analysts as separate issues. In many respects they are. But in one crucial way they are closely intertwined. Decision-making autonomy is essential for rigorous policy enforcement. The enforcing authorities have to be able to take whatever measures are necessary to respond to changing market conditions, new corporate strategies and simply keep pace with criminals and fraudsters. The problem is that in closely-knit societies, as those of the acceding countries, decision-making autonomy or flexibility can also be easily abused to obtain or grant favours. That is why decision-making power should be counterbalanced with open, transparent and objective procedures.<sup>5</sup>

Both rigorous enforcement and accountable civil service imply that politicians should intervene less in the everyday business of government. This may sound paradoxical. After all, who will ensure that the civil servants do their job properly? In fact, the system, if it is

properly designed, should run itself. Policy implementation and enforcement should be rule-bound and objective. Political intervention, even when it is well-intentioned, introduces problems and imperfections of its own.

The reader may think that I am exaggerating this argument. Markets, policies and public institutions do not always work perfectly - some would even say that they rarely do. Somebody, then, must intervene to correct them. The point, however, is that there is intelligent policy adaptation and there is *ad-hoc* intervention. The difference between the two is that the former takes into account the possibility of policy failure at the early stages of policy formulation and makes provisions for regular and impartial policy reviews, while the latter relies on the initiative of higher political authority. This is all well and good, but higher political authority may or may not seize the initiative and may or may not give up at the sight of the first difficulty.

What are the typical excuses for all kinds of failure to implement or enforce policies? Are they not that “there is a gap in the law” or that “the law has not explicitly provided for this particular contingency”, or that “the department lacks resources”? Were these problems not predictable when the laws and policies in question were formulated? If they were predictable, why did no one do anything to prevent failures and remedy the problems?

Presumably the answer is that no one was responsible because no one was accountable, and no politician; i.e., the higher authority, found time or considered it worthwhile to deal with the problems. After all, very few laws have a built-in policy or departmental review and assessment. Why, then, should anyone stick out his or her neck to do something that is not required?

One of the unforeseen repercussions of the unprecedented amount of financial and technical assistance that the candidate countries have received has also been the extent and depth of the legal reform they have undertaken. This situation has been partly the result of the advice offered and the many seminars that were organised by the EU and

partly the impact of the presence of pre-accession advisors. All these activities have had beneficial effects but have also led legal drafters in the candidate countries to prepare very comprehensive EU-compatible laws. They have aimed for perfection. Instead, they should have acknowledged the impossibility of trying to foresee all future contingencies and, instead, they should have incorporated in the new laws pre-determined reviews and institutional evaluations in case further reform proves necessary. That further institutional adjustment if not reform will prove necessary is, in my view, inevitable. Not only many of the rules are new to the acceding countries, the institutions responsible for enforcing them are also new. Periodic assessment of institutional performance is one of the most potent incentives to civil servants to carry out their tasks effectively.

The European Union relies on rules which must be effectively enforced. If the new member states wish to avoid being dragged before the European Court of Justice for failure to comply with EU law, their governments should try to make themselves “obsolete” by making it unnecessary for politicians to intervene to fix things. If that happens, they will have succeeded in “Europeanizing” their countries in the sense that their EU partners will be in a position to believe that the commitments new member states make in Brussels are irreversible and immune to domestic political meddling.

This kind of “Europeanization” would also mean that scarce resources, financial, human and material, are used efficiently and effectively. That would make a direct contribution to their economic and social development. See the last point in the section below.

### **Maximizing the EU membership benefits or the paradox of doing what the EU does not require you to do**

In the previous section I argued that the “Europeanization” of public policy in the acceding countries should be a top priority. This Europeanization suggests that they should prepare for entry into the

EU not just by going through the legal process of adopting the required EU laws; they should also modernize public services and strengthen policy implementation and enforcement.

One may argue, however, that the real issue is as much about modernization of the government machinery and civil service as it is about Europeanization in the sense of getting ready to apply specific EU rules.<sup>6</sup> For example, the issues of independence and accountability of civil service are not new. They were first debated in West European countries twenty or so years with the establishment of new institutions such as autonomous regulatory and executive agencies. This raises the question whether modernising national civil services is sufficient to maximise the benefits from EU membership. The answer is that it helps but it is certainly not enough.

As explained below, there are issues that have nothing to do with administrative reform or adopting modern methods of governance. The EU has its own peculiarities and special features that must be taken into account. They are grouped into the following ten issues which the governments of the acceding countries should include in their preparations for entry into the EU.

### *Minimising state liability*

Under the EU treaties, liability for breaches of EU law falls on the member states. Irrespective of whether they may have a federal political system or whether the breach may have been effected by an autonomous municipality, in the eyes of the EU law, it is always the member states which are at fault. This has significant implications. It means that the central government must be able to instruct any other public authority, be it independent, regional or local, to comply with EU requirements and court rulings. If that is not possible because of the federal political structure of the country or the autonomy of regional authorities, there should at least be a provision in national law obliging all public authorities to respect EU law. This issue of liability

was not part of the 31 chapters of the accession negotiations, but it does not follow that it can be ignored.

In the case of Cyprus, which may soon have a new political system with extensive separation of powers and delimitation of competences, it will be even more important to ensure that all public authorities at all levels of government in both communities are obliged to respect EU law.

Some may think that since a fundamental principle of EU law is its primacy over national law, it may be sufficient to rely on that principle. However, in the absence of any explicit domestic legal provision or administrative procedure, eventual compliance will be guaranteed only by resort to proceedings, most likely before constitutional courts. That is not an efficient way of ensuring speedy compliance at all levels of government.

### *Direct effect of EU law and enforcement in national courts*

The EU system confers certain rights to individuals, both persons and companies, which can be exercised before national courts. This is the concept of the “direct effect” of EU law.<sup>7</sup> It does not matter whether a member state does not happen to have a corresponding national provision on its statute books. The national judge is obliged to enforce EU law when invoked in his or her court. Even where EU law is to have effect through transposition into the domestic national system, failure to do so or failure to do it correctly may create liability for the country concerned when the intention of the EU law is to generate explicit rights for individuals and such rights are manifestly impaired by that failure. This is the so-called “Francovich” doctrine which also enables individuals to initiate proceedings against their own authorities for any damages they may have suffered by the failure of those authorities to take measures to give effect to EU law.

The constantly expanding and evolving EU case law places a heavy burden on both national authorities and national judges. Judges in the

acceding countries have already had some training on EU law. A few seminars are clearly not enough. Much more has to be done if they are to apply EU law properly, especially in those cases for which adaptation of national laws has not been necessary.

The direct effect of Community law, of introducing new laws into national systems and of establishing new institutions to implement those laws, will be more court cases of an increasingly complex nature. For most acceding countries the specialised national regulatory authorities required by the EU are a new feature. Their decisions will also be subject to appeal before courts. This raises the question whether national courts can cope with the increase in workload and whether or not they have the expertise necessary to deal with regulatory problems mixing law, economics and technical issues. The increased workload may be dealt with by appointing new judges; whereas the complexity of the cases can be addressed through the creation of specialist courts with judges specialised in certain types of cases. If, in this way, they are able to process more cases, they will also solve the problem of the heavier workload. Admittedly, however, the extra costs of establishing new courts will have to be set against the benefits from quicker and more efficient handling of cases. This is an empirical issue which should, therefore, be considered before it is dismissed *a priori*.

In Cyprus, for example, the situation is different. The Supreme Court, in addition to being the highest court of appeal, also functions as a primary administrative court dealing with cases against decisions of public authorities. By contrast, in France and the Netherlands there are designated district courts dealing with competition and regulatory cases. This both eases bottlenecks and ensures that the presiding judges have a high degree of technical expertise.

### *Training*

What applies to national judges also applies to any other officials responsible for enforcement of EU rules. EU rules and policies are



constantly evolving. In other words, training never stops. It should not be confined to updating officials on new policy initiatives and outcomes in Brussels but should also seek to identify the best possible measures for implementing new EU rules and examine how other member states interpret such new rules and also enforce older rules.

Training should also be provided to those who must comply with EU rules, not only those who have to enforce them. Better awareness of the obligations imposed by EU rules would contribute to fewer infringements. The Cyprus Academy of Public Administration has organised many seminars for civil servants and other officials. Its work has been invaluable. But who will train those in the private sector that have to comply with the new rules? Although this is the natural role of the European Institute of Cyprus, its funding is running out at the end of 2003. No decision has been taken yet on whether its funding will be renewed and the role it should play after Cyprus joins the EU.

Training should also cover languages. Although in official meetings there is simultaneous interpretation, much work is done in the margins of meetings and compromises are forged in the corridors. The working languages of the EU are French, English and German. Many draft documents are first produced in only one of these languages. As explained later on, the only possibility for small states, like Cyprus, to influence EU policies will be to shape them while they are being developed. To be able to exert that kind of influence, national officials need to have, among other things, excellent communication skills including knowledge of the main EU languages.

### *Competition of views and technical expertise*

As soon as one recognizes the constant state of flux of EU rules and that for some rules defined as directives the member states have discretion in determining the precise national implementing measures, it becomes obvious that there is no single correct way of implementing EU law and complying with its requirements. It follows

that it is important for member states to engage all relevant actors, consult widely and obtain independent advice. Later on I will come back to the issue of independent advice. At the same time, however, some EU rules are very technical. Consequently it is necessary to build expertise which combines both legal knowledge and technical comprehension.

Most acceding countries have lawyers with technical specialisation within individual ministries. However, this model of wide consultation (competition of views and ideas) and competence combining legal and technical knowledge exposes an institutional peculiarity of Cyprus. That peculiarity will probably become a serious problem in the future. No ministry has its own legal experts. All legal work is handled by the Legal Service of the Republic. No matter how many young and eager lawyers they hire, they will not be able to keep up with the technical developments in EU law and the evolution of the law as a result of the continuous stream of European court rulings. More than 2,500 legal acts and several hundred court rulings per year are processed in the EU. The best placed individuals to keep track of them, understand them and make recommendations for their adoption or for adaptation of existing policies would be legal experts with policy knowledge based in each ministry.

There is another problem with this absence of legal expertise in line ministries and, especially, the newly established regulatory authorities. The experience of the existing member states suggests that the decisions of the regulatory authorities will be repeatedly challenged before the courts by affected companies. These are usually the incumbent operators that hitherto have been under the control of the state and which in the future will have to function without any state support. These are also the organisations that have extensive technical and legal knowledge. So far, in most cases, the state has acted on their behalf. In the future it will certainly act against their attempts to protect their market share and other privileges. Since the operators will tend to challenge decisions of the regulators and since regulators will have to act independently, having their own staff with the

requisite legal training will improve the quality of their decisions and reduce the risk of their annulment on appeal.

### *Citizen and consumer-oriented services*

If the rights of persons or companies are infringed by national authorities, they can petition EU institutions directly, most usually the European Commission. They can also petition EU institutions in case their complaints are ignored or rejected by national authorities. They can do so anonymously or ask for confidentiality. Note this is not a legal process of appeal where they first have to exhaust domestic legal remedies. Aggrieved persons can contact the Commission, for example, at any stage in the domestic procedures. And, as mentioned above, aggrieved persons may also resort to domestic courts.

The implication is that public authorities in acceding countries have to change their attitude. They have to become proactive, respond quickly to requests for information and complaints, and provide effective remedies. As mentioned in the previous section, their decisions, even if ultimately found to be justified, must be clear and adequately reasoned. Timely response and adequate reasoning by public authorities are principles enshrined in the administrative law of most acceding countries. It remains to be seen whether their standards are on par with those of the EU and whether their public authorities have the means to be as proactive as they should be.

All this is good news for citizens. Despite the fuss over the EU's "democratic deficit", the mere fact that the EU exists separately from its members forces these states to be more democratic than otherwise and makes them and their public authorities more accountable.

### *Information records and impact assessment*

Ability to respond quickly to requests for information is important in the context of the EU for another reason. The Commission, in its

capacity as “guardian of the treaties”, has the power to ask for information from any public authority. The request is normally sent to the permanent representation of the member state concerned in Brussels. From there it goes to the national capital and then to the responsible authority at any level of government in any region. The Commission expects answers usually within a couple of weeks. To respond quickly, public authorities must keep full records with easily accessible information. Do public authorities in the acceding countries have files with complete and retrievable information?

There is one more issue concerning provision of information to Brussels with which all acceding countries will soon have to grapple. That is the notification of state aid programs. All public authorities at all levels of government and state-controlled enterprises will have to notify to the Commission any measure that contains state aid and obtain its authorization before they can put it into effect. At present, all acceding countries have state aid monitoring authorities that deal with state aid domestically without notification to Brussels. In a year's time the situation will change. As far as I know none of those countries has established a coordinator of national notifications to the Commission. No EU rules exist on this point apart from the requirement that notifications should go through permanent representations in Brussels. As explained below, however, channelling information to the Commission must be coordinated. Also explained below, sometimes a country should *not* do things that the EU allows it to do, like granting state aid.

Moreover, the real challenge concerning EU-required information is not about collecting, storing and retrieving, but rather about using or processing it before it is passed on to Brussels. The Commission announced about a year ago that in the future will assess the impact of proposed legislation before forwarding it to the Council and Parliament for formal adoption.<sup>8</sup> Logically any member state that wants to influence forthcoming rules as they are being shaped would have to be able to carry out similar impact assessments. This is a

significant issue to which I will return below when I examine the role of persuasion in the various Brussels committees.

Public policy has been formulated in Cyprus, perhaps amazing well, without input from independent think tanks. In view of the fact that citizens must be engaged in EU affairs, the absence of an independent forum for debate and analysis could prove to be the Achilles' heel of Cypriot policy processes.

### *Coordination and identification of national interest*

Coordination among public authorities will be more important than ever. Traditionally, the ministry of foreign affairs is the contact point of one government with other governments and international organisations. After entry into the EU, contacts with EU institutions and national authorities in other member states will increase exponentially.

There are four regular summits of heads of government and state and about 50 to 60 Council meetings per year attended by ministers. The Council has many committees and about 300 'working parties' of national officials who meet several times a year. The Commission has several hundred 'expert groups' made up of national officials and chairs about 250 so-called 'comitology' committees of national representatives which are responsible for managing and adjusting implemented regulations. There are literally hundreds of meetings annually.

National ministries in the acceding countries will necessarily have to deal directly with the corresponding services in the EU and other member states. Contact made exclusively through their ministries of foreign affairs will become a bottleneck and, therefore, will largely be abandoned. But precisely because there will be so many national authorities involved in EU affairs there will be a great need for coordination.

At minimum, coordination would aim to keep everybody concerned informed of what is going on. In addition, coordination will also be needed after new rules are adopted in Brussels in order to monitor their proper implementation within the new member states. But coordination will be found to be indispensable to iron out domestic policy differences between ministries and reaching a cohesive national position.<sup>9</sup>

Coordination at the highest political level, say within cabinets or councils of ministers, should be a measure of last resort. If it is to be effective, it will have to be carried out largely in one or more dedicated committees at different levels, ministerial or technocratic, to be able to keep up with the pace and workload in Brussels. It will also have to be placed outside any ministry so that it can function impartially.

The reader should be aware that there is a fine line between coordination that eliminates internal policy discrepancies and reconciles conflicting positions and coordination that tries to control everything and, in the end, becomes a bottleneck. It is not obvious where that line should be drawn. Therefore, irrespective of the coordination protocol that is eventually adopted, it would be imperative to build in this protocol provisions for review and adjustment.

The issue of coordination is of particular importance to Cyprus for another reason. It will be the only member of the EU with a presidential democratic system. When other countries with parliamentary systems take positions in the EU Council or adjust those positions at very short notice they are quite sure that they can obtain the backing of their national parliaments because the prime ministers and the ministers are in most case themselves members of national parliaments or, if they are not, they do at least represent the party or coalition with majority in parliament. This is not necessarily true in the case of Cyprus with its separation of executive and legislative powers. It will be even more relevant in the future within a new political system with possibly three executive branches.

Consultation of parliament, sometimes on very short notice, will be very important if Cyprus is not to experience an internal democratic deficit. Obviously new and speedy consultation procedures will have to be developed.

### *In charge of European affairs*

In fact coordination will become a full-time job. In view of the fact that coordination also means forging policy compromises, all EU member states have a political person in charge of European affairs. That person may be a minister or, more often, deputy minister or state secretary. Most acceding countries have similar political persons in charge of their dealings with the EU. Cyprus does not yet have any and it should seriously consider the appointment of a European affairs minister or deputy minister.

### *Using persuasion to advance national interests*

In an enlarged EU, every member will have correspondingly less power than what would be the case with fewer members. Some countries will have minuscule power. Compare, for example, the three votes allocated to Malta or the four of Cyprus against the 29 of Germany or France. Yet, recent research suggests that when the various committees of Community and national officials prepare new EU legislation, they listen to good arguments irrespective of the country of origin of the person presenting them.<sup>10</sup> This has been interpreted as a sign that national officials who participate in these Brussels committees transfer their loyalties to the Community. That may or may not be correct. Another less contentious way to interpret the same result is that on a technocratic level conflicting views are resolved on the basis of technical arguments. This is very significant for small countries for the simple reason that their "political" power is virtually non-existent. Their only power lies in their skills of persuasion.

The United Kingdom, for example, one of the more diligent member states in transposing EU laws promptly and enforcing them effectively, is also one of the most active members in influencing new EU rules as they begin taking shape. In order to achieve that, the UK carries out its own preliminary impact assessment of draft rules, then uses the results to determine its national position and persuade Commission and national officials in other member states to adjust the draft rules to make them less costly, more efficient, etc. This kind of intervention which aims to improve draft rules also furthers national interests.

For the new member states it will also be important to have a sufficient number of their nationals take positions in EU institutions. It is not that the new EU civil servants will somehow and surreptitiously protect the national interests of their home states. Their loyalty will indeed be transferred to the EU. However, they will bring into EU institutions a deeper understanding of the economic and political systems and social conditions in the new member states. If not enough Cypriots, for example, succeed to pass the examinations to enter EU institutions, who will understand any problems that Cyprus may face in the future in its application of EU rules and policies?

*Achieving the right economic conditions to absorb EU funds and exploiting opportunities*

The prospective new members will be net recipients from the EU budget - at least this is the intention during the first three years of EU membership. However, in order to receive funds from Brussels they have to set up the right institutions and procedures. Moreover, in order to maximise the amount they can draw from the EU's structural funds they must release corresponding national funds. This is part of the *acquis*.

What is not part of the *acquis* is where to find that extra national money. The EU does not tell its members how to raise government



resources or increase tax revenues. In fact all candidates have a major problem ahead of them. They all have budgetary deficits. This means that, since it is always politically difficult to raise taxes in order to boost tax revenue, they must reduce spending. But by reducing spending they will manage to absorb fewer structural funds because they will not be in a position to match EU money with extra national money.

Under these conditions there is only one alternative. Public administrations, public programs and public spending must become more efficient to economise resources. We see now that in addition to administrative efficiency, national authorities in acceding countries must also achieve spending efficiency in order to maximise, in this case, the financial benefits of EU membership.

In this respect, it is necessary to point out that although the EU, in general, prohibits state aid, it nonetheless allows certain types of aid limited to pre-determined amounts. This, however, should not be seen as a licence to subsidise industry and regions, even if that is permitted. Surprising, the EU does not require member states to carry out cost-benefit analysis of the aid they grant. They need only comply with the rules defined by the Commission. Legal compliance is not the same as granting efficient aid, so again, if they wish to use their resources efficiently, member states have to do something extra that the EU does not require them to do. This is not the case, for example, in structural operations where the EU has much more extensive rules forcing member states to justify their regional programs and evaluate their results both *ex ante* and *ex post*.

Last, but certainly not least, the EU with its extensive networks between member states, many programs and huge market offers a wide range of opportunities to both public authorities and the private sector. To public authorities, it offers the possibility to cooperate for various reasons with their counterparts in other countries. For the private sector, it also opens up many possibilities for cross-border joint ventures and investment and support from Union, R&D programs

and small-business financing. This is not the place for a full analysis of these opportunities. However, it is important to understand that EU law and rules do not tell anyone how to exploit such opportunities.

Ireland achieved high rates of economic growth because it was able to attract American manufacturing companies which located their operations in Ireland and used it as a gateway to Europe. Japanese firms did the same with the United Kingdom. It has become a mantra of public policy that Cyprus is a bridge between Europe and the Middle East. This bridge, if it really exists, will become even more important when Cyprus becomes the eastern-most territory of the EU. However, what is it being done to build and widen this bridge?

## Conclusion

The ten issues identified above have at least one common feature. There is no EU rule that tells member states what they must do. That is why another way to prepare for membership is not just to learn all the EU rules, but rather to look at how other countries have coped with the demands of membership and learn from their successes and failures.

In essence, preparation for membership requires a sort of risk analysis and market research. With respect to assessing the risks of membership, instead of ticking off adopted legal acts, the governments of the acceding countries should identify what can go wrong. They should find out which are their weak points and take preventive action now rather than respond with remedial measures later. Although it is never too late to carry out this risk analysis, failure to apply and enforce EU rules properly means, at best, that the Commission will eventually haul them before the EU Court of Justice. At worst, countries will have failed not only to enjoy the full benefits of membership but also to protect adequately their citizens, consumers and environment.

As such, market research may prove a useful tool for increasing the benefits of membership. Indeed, the EU has a huge internal market which offers many opportunities that can be exploited by the alert and capable member states. Just as companies structure their internal operations so as to improve their market prospects, so should the acceding countries do to improve their prospects within the EU system.

## NOTES

1. See “<http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/3777358-118?target=1&204&OIDN=1504881>”.

2. See Phedon Nicolaides, *From Graphite to Diamond: The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules*, (Maastricht: European Institute of Public Administration, 2002) and Phedon Nicolaides *et al.*, *A Guide to the Enlargement of the European Union (II): A Review of the Process, Negotiations, Policy Reforms and Enforcement Capacity*, (Maastricht: European Institute of Public Administration, 1999). See also the publications of the “capacity-building” project by Phedon Nicolaides on *Enlargement of the EU and Effective Implementation of Community Rules*, (EIPA, 2000); Christoph Demmke and Martin Unfried on *European Environmental Policy*, (EIPA, 2001); Frank Bollen on *Managing EU Structural Funds*, (EIPA, 2000); Pavlos Pezaros on *Effective Implementation of the CAP*, (EIPA, 2001) and Adriaan Schout on *Organisational Analysis of the European Activities of the Ministry of Economic Affairs*, (EIPA, 2000).

3. For a review of the state of public administrations in the acceding countries see Danielle Bossaert and Christoph Demmke, *Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of European Integration*, (Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003).

4. There is also the issue of opening up employment within public administrations to persons who are nationals of other EU member states. Although under Article 39(4) of the EC Treaty, employment in public administrations may be restricted to own nationals, the European Court of Justice and the Commission have interpreted that derogation in a narrow manner. Not all jobs in public administrations may be reserved for own nationals. It has been estimated that between 60% and 90% of all civil service jobs may be opened up to persons of other EU nationalities. See Danielle Bossaert *et al.*, *Civil Services in the Europe of Fifteen*, (Maastricht: European Institute of Public Administration, 2001) and Christoph Demmke and Uta Linke, *Who Is a National and Who Is a European: The Legitimacy of Article 39(4)*, *Eipascope*, forthcoming 2003.

5. For an explanation of the significance of decision-making autonomy and accountability in policy enforcement and regulatory supervision see Phedon Nicolaides, with Arjan Geveke and Anne-Mieke Den Teuling, *Improving Policy Implementation in an Enlarged European Union: National Regulatory Authorities*, (Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003).

6. For a more sceptical view as to whether it is possible to make such distinctions, see Christoph Demmke, *Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction between the EU and National Public Services*, *Eipascope*, 2002, no. 2, p.8.

7. Not all EU law has direct effect. Most directives, for example, need to be “transposed” into the national legal order before they can be legally enforced. However, even when a directive as a whole has to be transposed, some times provisions of the directive may themselves have direct effect.

8. See Commission Communication on *Impact Assessment*, COM(2002) 276, 5 June 2002.

9. For an account of the importance, the objectives and methods of coordination see Adriaan Schout and Kees Bastmeijer, *The Next Phase in the Europeanisation of National Ministries*, *Eipascope*, no. 1, 2003.

10. See Morten Egeberg, Guenther Schaefer and Jarle Trondal, "The Many Faces of EU Committee Governance, Advanced Research on the Europeanisation of the Nation State", *Working Paper No. 03/2*, University of Oslo, 2003.

## **La question chypriote et la candidature de la Turquie à l'Union européenne Du Sommet de Copenhague (12-13 décembre 2002) au Sommet d'Athènes (16-17 avril 2003)**

**Jean Catsiapis\***

### **ABSTRACT**

The election, in February 2003, of Tassos Papadopoulos as President of the Republic of Cyprus, who is more reserved in regards to the Kofi Annan plan than Glafcos Clerides, the out-going President, must be considered as a refusal by the Greek Cypriots to accept this plan of the UN on the settlement of the Cypriot question. The postponement of the European decision on the date for the opening of negotiations for Turkey's accession to the E.U to December 2004, by the Copenhagen Summit, had the advantage of starting a discussion on the borders of Europe.

### **RÉSUMÉ**

L'élection aux fonctions de président de la République de Chypre, le 16 février 2003, dès le premier tour de scrutin, de Tassos Papadopoulos, très réservé à l'égard du plan de Kofi Annan doit être considérée comme un refus des Chypriotes grecs d'accepter ce plan de l'ONU sur le règlement de la question chypriote. Le report au mois de décembre 2004, de la décision relative à la date d'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie constitue un certain échec de la diplomatie d'Ankara lors du sommet de Copenhague et a eu pour effet d'engager une réflexion sur la question des frontières de l'Europe.

La question chypriote, dont l'ONU et l'Union européenne souhaitaient le règlement avant la signature du traité d'adhésion à cette entité, le 16 avril, à Athènes, demeure toujours non résolue depuis 1974, c'est à dire depuis l'intervention de l'armée turque à Chypre. D'autre part, l'accession au gouvernement des islamistes en Turquie, le 3 novembre 2002 a rendu encore plus complexes les

\* Université de Paris X

conditions de la candidature de ce pays à l'UE, dont l'examen a été ajourné par le Conseil européen de Copenhague, les 12-13 décembre. La guerre contre l'Irak, dont l'éventualité était perceptible dès le dernier trimestre de 2002, a aussi pesé sur l'évolution de la question chypriote et le rapprochement de la Turquie avec les puissances européennes.

## **La question chypriote**

Depuis l'été 1974 l'armée turque occupe et colonise plus du tiers de la République de Chypre. Les négociations intercommunautaires, qui ont duré près de trente ans n'ont pas permis de régler l'affaire chypriote en raison de l'intransigeance turque. Mais, fin 2002 et début 2003, on a pu croire que la victoire des islamistes en Turquie, le plan de Kofi Annan sur la réunification de l'île, le Conseil européen de Copenhague et l'élection présidentielle à Chypre constitueraient des événements susceptibles de débloquent la question chypriote. Force est de constater que Chypre demeure toujours divisée.

## **Les islamistes turcs et la question chypriote**

La victoire du parti de la justice et du développement (AKP), formation islamiste dirigée par Recep Tayyip Erdogan, aux élections législatives de novembre, avec 363 sièges sur 550 et 34,22% des voix a eu un impact certain sur la question chypriote. En effet, l'AKP - très favorable à l'adhésion turque à l'UE, principalement pour que la Turquie, par son appartenance à l'Europe, puisse échapper à la pesante emprise de l'armée sur ses propres institutions - ne pouvait que se déclarer partisan d'un règlement rapide du problème chypriote.

En visite à Athènes, le 18 novembre, R.T. Erdogan<sup>1</sup> tout en affirmant qu'il ne considérerait plus la Grèce comme une adversaire souligne la nécessité d'une solution négociée sur Chypre. Les

manifestations de milliers de Chypriotes turcs de plus en plus nombreuses en zone occupée de Chypre, en décembre 2002 et début 2003, réclamant la réunification de l'île et la démission de leur leader, Rauf Denktash<sup>2</sup>, renforcent la direction de l'AKP dans sa volonté d'en finir avec la question chypriote. Le 2 janvier, R.Erdogan définit ainsi la nouvelle politique chypriote de la Turquie : « Je ne suis pas favorable à la politique menée sur Chypre depuis 30 à 40 ans. Chypre n'est pas l'affaire personnelle de M. Denktash. Si nous pensons que c'est négociable alors négocions ».<sup>3</sup>

C'est alors que R. Denktash s'est ingénié à contrecarrer les positions de l'AKP sur Chypre. Tirant d'abord profit, en octobre, de sa longue hospitalisation suivie d'une convalescence prolongée, le chef de la communauté chypriote turque a pu ainsi, jusqu'à la fin de décembre, échapper aux négociations intercommunautaires auxquelles le nouveau gouvernement turc et aussi Washington l'invitaient à participer. Puis il a su mobiliser à Ankara les partisans du kemalisme, principalement les militaires, pour déjouer les pressions, qui l'invitaient à accepter un compromis. Ainsi le 8 janvier, le chef d'état major, le général Hilmi Özkök - soutenu par son adjoint le général Yasar Buyukanit - déclare, le jour même où le gouvernement annonce qu'il entend modifier la politique traditionnelle d'Ankara de soutien au chef des Chypriotes turcs, « qu'une solution à Chypre qui ne garantirait pas les besoins de sécurité de la Turquie signifierait, plus ou moins, le début d'un processus d'enfermement de l'Anatolie »<sup>4</sup>.

C'est aussi en ajournant l'examen du plan de réunification de Chypre présenté par Kofi Annan, le Secrétaire général de l'ONU, que R. Denktash a esquivé de se prononcer sur un règlement définitif de la question chypriote.

## **Le plan de Kofi Annan**

Le 11 novembre 2002, K. Annan a présenté aux parties chypriotes grecque et turque un plan pour un règlement global au problème



politique de Chypre. Ce document de 137 pages a été aussi remis à la Grèce, à la Turquie et à la Grande Bretagne en tant que puissances garantes de l'indépendance de la République de Chypre.

### *Le contenu du plan*

Le plan vise à résoudre définitivement la question chypriote. Il intervient quelques semaines avant le Conseil européen de Copenhague, qui devait statuer définitivement sur la candidature de Chypre à l'UE. Ce plan vise donc à permettre à une Chypre réunifiée de faire partie de l'Europe.

Dans ce texte la République de Chypre est définie comme un seul Etat souverain (Common State) avec deux Etats constitutants (Component States), l'un chypriote grec, l'autre chypriote turc, qui ont un « statut égal » et « exercent souverainement tous les pouvoirs que la constitution ne délègue pas à l'Etat commun ». Ce plan fondé sur le modèle fédéral suisse, prévoit que l'exécutif sera dévolu à un Conseil présidentiel de 6 membres, désigné par le Parlement avec un Président et un Vice Président, avec une rotation tous les dix mois, entre les représentants des deux communautés, sans que l'une d'entre elles puisse assumer la présidence plus de deux mandats de suite. Pendant une période transitoire de 3 ans les chefs des communautés grecque et turque assureront une co-présidence.

Le ministre des affaires étrangères et le ministre des affaires européennes ne peuvent appartenir au même Etat constituant.

Le législatif est formé d'un parlement bicaméral : le Sénat et la Chambre des représentants élus pour cinq ans et comportant l'un et l'autre 48 membres. Outre le vote des lois, le parlement désigne et contrôle les membres du Conseil présidentiel.

Une cour suprême, de 9 membres, 3 Chypriotes grecs, 3 Chypriotes turcs, et 3 non-Chypriotes a notamment pour attributions le contrôle de la constitutionnalité des lois.

Une commission de réconciliation, à la sud africaine, est créée avec pour objectif de rapprocher les deux communautés de l'île.

La démilitarisation de Chypre sera réalisée progressivement, la Grèce et la Turquie étant autorisées à garder chacune un contingent de 10 000 soldats.

Un ajustement territorial de l'ordre de 7 à 9% en faveur de la zone grecque sera opéré. La partie turque, qui occupe 37% de l'île restituera, ainsi aux Chypriotes grecs, sur une période de 3 ans, la plaine de Morphou et des territoires près de Famagouste et de la région de Mesaoria proche de Nicosie.

### *Analyse du plan*

Il faut d'abord souligner la grande habileté de ce plan. D'un côté, celui-ci permet aux Chypriotes grecs de récupérer différents territoires, de l'autre il consacre, à vrai dire le statu quo, c'est à dire l'existence de deux Etats séparés, ce qui ne peut que satisfaire la partie chypriote turque. Aucune mention n'est faite des causes de la division de l'île. Ainsi la Turquie, non seulement n'est pas jugée responsable des événements de 1974 mais encore a le droit de maintenir une force armée dans l'île, dont la démilitarisation envisagée semble un vœu plus qu'un véritable objectif à atteindre.

Il faut ensuite observer que la faiblesse de l'exécutif fédéral permet de dire que l'Etat commun est une Confédération et non pas une Fédération. L'indication que les Etats constitutants exercent « souverainement » leurs attributions laisse aussi à penser que ceux-ci sont quasi-indépendants. En d'autres termes le plan Annan ne remet pas en cause la politique de faits accomplis par la Turquie à Chypre.

Ce qui demeure le plus choquant concerne la limitation des libertés fondamentales (droit de propriété, liberté d'établissement et liberté de circulation), qui constituent pourtant les caractéristiques principales

de l'Union européenne, que Chypre va rejoindre le 1<sup>er</sup> mai 2004. En effet le plan de l'ONU prévoit expressément que chaque Etat constituant pourra limiter sur son territoire le nombre des Chypriotes originaires de l'autre composante de Chypre, dès lors que ceux-ci formeront un tiers de sa population. Les mécanismes - au demeurant complexes - d'indemnisation des Chypriotes dépossédés de leurs biens, et les possibilités offertes aux colons venus de Turquie de rester à Chypre démontrent que les propositions de K. Annan, visent en fait, à quelques modifications près, au gel de la situation née de l'invasion turque de 1974.

### *Les réactions au plan*

La Grèce, dès le 12 novembre, par la voix de son ministre des affaires étrangères se félicite que le plan de l'ONU garantisse « la représentation unique, la souveraineté unique et la nationalité unique » à Chypre. Le même jour R. Erdogan, pour la Turquie, a exprimé certaines réserves indiquant sa préférence pour une forme de gouvernement « fondée sur l'égalité, l'indépendance de deux Etats séparés ».

À Chypre les réactions ont été assez surprenantes. Chez les Chypriotes grecs la population a manifesté son inquiétude puisque selon les sondages 75% des personnes interrogées redoutent la survenance de violences à la suite de l'application du plan Annan et que 52% d'entre elles craignent une baisse de leur niveau de vie avec la réunification envisagée par ce plan<sup>5</sup>. En revanche le gouvernement chypriote s'est déclaré favorable aux propositions de l'ONU. Le Conseil national de Chypre, qui regroupe les dirigeants des grands partis chypriotes grecs a accepté, le 18 novembre, le règlement proposé, comme base de négociation. En zone occupée, à l'inverse, les autorités, après avoir dans un premier temps marqué leur hostilité au plan Annan, se sont résignées sous la pression d'Ankara, à le prendre en compte, alors que des rassemblements populaires de plus en plus

nombreux fin 2002 et début 2003 - on l'a dit plus haut - se sont tenus en zone occupée en faveur de la réunification de l'île, souhaitée par une majorité de Chypriotes turcs<sup>6</sup>.

### **Le sommet de Copenhague, l'adhésion de Chypre, et la question chypriote**

En marge du Conseil européen des efforts ont été déployés par Alvaro de Soto, le représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU visant à parvenir à un règlement négocié de la question chypriote sur la base du plan révisé de K. Annan. En raison de l'intransigeance de la Turquie aucun progrès n'a pu être constaté.

Le Conseil européen, tout en constatant que Chypre sera admise dans l'UE en tant que nouvel Etat membre, « confirme qu'il préférerait voir adhérer à l'UE une Chypre réunifiée »<sup>7</sup>. Il se félicite que « les Chypriotes grecs et turcs se soient engagés à poursuivre les négociations en vue de parvenir à un règlement global du problème chypriote d'ici le 28 février 2003 sur la base des propositions du Secrétaire général de l'ONU ». Désireux de ne pas oublier les Chypriotes de la zone occupée il précise « qu'en l'absence d'un règlement, l'application de l'acquis dans la partie nord de l'île sera suspendue jusqu'à ce que le Conseil, statuant à l'unanimité sur la base de propositions de la Commission, en décide autrement. Dans l'intervalle, le Conseil invite la Commission, en liaison avec le gouvernement de Chypre, à examiner les moyens permettant d'encourager le développement économique de la partie nord de Chypre et de la rapprocher de l'Union ».

Se conformant à la volonté de l'UE et de l'ONU de poursuivre les négociations intercommunautaires, le Président Glafcos Cléridès rencontre, à Nicosie dès le 15 janvier R. Denktash. Un cycle de négociations, débute alors, à raison de trois rencontres par semaine. L'élection du Président de la République de Chypre dont le premier tour intervient le 16 février<sup>8</sup>, va interrompre ce dialogue intercommunautaire, qui, en toute hypothèse, était voué à l'échec.

## La question chypriote et l'élection présidentielle à Chypre

La question chypriote a été au coeur de l'élection présidentielle même si la plupart des candidats, à la seule exception de Nicos Koutsou, Président du parti « Nouveaux Horizons », franchement hostile au plan de K. Annan, se sont exprimés de façon relativement imprécise sur les propositions de l'ONU relatives à la réunification de l'île. On peut cependant dire que Glafkos Cléridès, Alécos Markidès et Tassos Papadopoulos<sup>9</sup>, les candidats les plus importants, à cette élection se sont tous les trois déclarés, à des degrés divers, en faveur du projet proposé par les Nations Unies comme base de négociations avec les Chypriotes turcs. Toutefois les deux premiers cest à dire, le Président de la République sortant, et le Procureur général, par ailleurs membre de la délégation chypriote grecque aux négociations intercommunautaires ont laissé entendre qu'ils signeraient vraisemblablement le plan de K. Annan, après le processus de l'élection présidentielle alors que le troisième indiquait, qu'il souhaitait de sérieuses modifications à ce document.

T. Papadopoulos a été élu dès le premier tour de scrutin avec 51,51% des voix. Cette élection peut être considérée comme un véritable referendum sur les propositions de l'ONU relatives au règlement de la question chypriote. En effet dans la mesure où T. Papadopoulos, indiquait des réserves sérieuses sur le projet présenté par K. Annan on peut dire que le peuple chypriote a marqué sa préférence pour le statu quo et a refusé l'évolution du statut juridique de Chypre, que leur proposaient d'accepter G. Cléridès et A. Markidès.

Juste après l'élection présidentielle, la Grande Bretagne, le 24 février, fait savoir aux Chypriotes grecs et turcs qu'elle est prête, pour faciliter un règlement, à leur céder près de la moitié de ses bases militaires<sup>10</sup>. Puis K. Annan vient à Chypre le 26 février pour une visite de trois jours au cours de laquelle il a présenté une nouvelle version de son plan, peu différente, au demeurant, du texte qu'il avait formulé le 11 novembre. A la fin de son séjour dans l'île, qui s'est avéré infructueux,

il a convié T. Papadopoulos et R. Denktash à se rendre à La Haye les 10 et 11 mars afin de lui faire savoir s'ils acceptaient son plan sur la réunification de Chypre, dont il demandait l'approbation par des référendums séparés et simultanés dont la tenue devait avoir lieu le 30 mars.

Finalement, les pourparlers de paix, en dépit des efforts de K. Annan ont échoué lors de la rencontre de La Haye, R. Denktash indiquant clairement que la solution proposée pour la réunification de Chypre était « inacceptable ». Le Secrétaire général de l'ONU, à la suite de cet échec a laissé entendre que le règlement de la question chypriote était dans une impasse pour une longue période en déclarant : « Je ne crois pas qu'une telle occasion de faire la paix se reproduira de sitôt »<sup>11</sup>.

Le Conseil de sécurité de l'ONU, le 14 avril, par sa résolution 1475, tirant les conséquences de l'échec de La Haye « regrette l'approche négative du dirigeant chypriote turc » et « appuie pleinement le plan soigneusement équilibré du Secrétaire général, qui constitue une base unique pour de nouvelles négociations ». Le plan de K. Annan reste donc sur la table des négociations à venir.

Faute d'un règlement de la question chypriote auquel l'ONU et les Européens avaient cru, c'est donc une délégation du gouvernement chypriote, composée uniquement de Chypriotes grecs, qui à Athènes, le 16 avril, a signé, le traité d'adhésion de la République de Chypre<sup>12</sup> à l'UE. Le Président Papadopoulos au cours de la cérémonie de signature a tenu à dire qu'il regrettait l'absence de ses « amis Chypriotes turcs », et qu'il s'engageait « à tout faire pour trouver une solution politique, car Chypre est le seul pays divisé d'Europe »<sup>13</sup>.

## **La candidature de la Turquie**

L'année 2002 a été dominée en Turquie, par la candidature de ce pays à l'UE, que le gouvernement de Bülent Ecevit a pensé pouvoir promouvoir par une série de réformes démocratiques. La question des

relations entre la Turquie et l'Europe a été aussi l'élément essentiel de débat, qui a occupé la campagne des élections législatives tenues le 3 novembre, précédant de peu le sommet de Copenhague. En outre, cette question a largement pesé sur la position prise par Ankara lors de la guerre contre l'Irak.

### **Les réformes de la Turquie en vue de son adhésion à l'UE**

Le gouvernement turc par une série de réformes démocratiques adoptées, le 3 août, a voulu affirmer son orientation pro-européenne. C'est ainsi que le Parlement a décidé d'abolir la peine de mort - sauf en période de conflit - de lever les interdictions pesant sur l'enseignement du kurde et d'assouplir les règles sur les propriétés des fondations non musulmanes. Ces importantes réformes, toutefois, n'ont pas beaucoup impressionné la Commission de Bruxelles<sup>14</sup>, qui a tempéré les attentes de la Turquie quant à une adhésion rapide à l'UE. Les Turcs se sont, au demeurant, irrités de ce que cet organe exécutif de l'UE parlait de vouloir vérifier la mise en oeuvre de leurs réformes.

Il est vrai que la Commission a estimé que l'annonce de réformes ne suffit pas à considérer qu'il y a en Turquie une société démocratique comparable à celle des pays européens. La présence dans les prisons turques de 9000 personnes pour des délits liés à la liberté d'expression, la condition de citoyens de deuxième catégorie faite aux Turcs de religion chrétienne ou le poids de l'armée dans l'appareil d'Etat ne permettent pas de considérer que la République de Turquie constitue un Etat, dont la candidature à l'UE est incontestable.

Pour les Européens, la Turquie, à l'automne 2002, avait encore devant elle un important chantier de réformes à entreprendre, lorsque le gouvernement Ecevit, en proie à de graves divisions décide de recourir à des élections législatives anticipées.

## Les élections législatives du 3 novembre et l'UE

La plupart des partis politiques au cours de la campagne des élections législatives se sont nettement prononcés en faveur de l'adhésion de la Turquie à l'UE. C'est ainsi que le Parti de la mère patrie (ANAP, centre droit) dirigé par Mesut Yilmaz, vice-premier ministre, chargé des affaires européennes a fait de l'adhésion son thème principal de campagne. De son côté le Parti républicain du peuple (CHP), selon l'ancien ministre de l'économie, Kemal Dervis, qui en est un des dirigeants, a pour défi de « convaincre les gens qu'une bonne direction économique et la perspective d'entrer à l'UE peuvent vraiment faire une différence »<sup>15</sup>.

Même les ultra-nationalistes, comme le Parti d'action nationale (MHP), qui n'avaient pas voté les réformes du mois d'août, ne s'affirment pas contre l'Europe mais seulement contre la pression de l'UE et les pré-conditions qu'elle impose à la Turquie.

Enfin le Parti de la justice et du développement (AKP) créé en 2001 et qui s'affiche comme le porte-drapeau des islamistes modérés, a lui aussi un programme pro européen, dont le chef affirme « l'adhésion à l'UE est le plus grand projet de la Turquie »<sup>16</sup>. De fait R. Erdogan a compris que la perspective d'une intégration dans l'Europe représente la meilleure garantie de liberté d'expression et de développement pour l'Islam politique. La victoire de l'AKP, seul parti avec le CHP à être représenté au Parlement à l'issue des élections du 3 novembre a entraîné des réactions le plus souvent négatives aussi bien en Turquie, qu'en dehors des frontières de ce pays.

En Turquie c'est le Président A. Sezer, lui-même, qui, dans un entretien au Monde<sup>17</sup> s'interroge, à la veille du scrutin, sur la conversion de R. Erdogan en faveur de l'intégration de la Turquie dans l'UE : « La sincérité de M. Erdogan reste à prouver. Lorsque Necmettin Erbakan était premier ministre il n'a pas mis un pied en Europe alors qu'il a voyagé en Libye, Iran et Malaisie. En cas de refus de Bruxelles, il n'est pas exclu que la Turquie se referme sur elle-même.



Les mouvements nationalistes pourraient alors reprendre de l'ampleur et les militaires revenir sur le devant de la scène. Un scénario, qui pourrait être fatal à l'AKP »<sup>18</sup>.

Dans la plupart des Etats européens, en particulier en France, il y a eu de sévères réactions quelques jours après l'accession au pouvoir de l'AKP<sup>19</sup>. François Bayrou, le président de l'UDF affirme ainsi : « Je me suis toujours prononcé contre l'entrée de la Turquie dans l'UE. Cette décision est une erreur historique grave dont Lionel Jospin et Jacques Chirac portent la responsabilité. La Turquie est un pays musulman qui n'appartient pas à l'Europe ». De son côté, l'ancien ministre des affaires étrangères du gouvernement de la gauche plurielle (1997-2002) Hubert Védrine déclare à propos de la Turquie : « C'est un grand pays, stratégique, qui n'est pas en Europe, mais en Asie mineure ». L'UE doit fixer ses frontières et bâtir avec des pays frontaliers, comme la Russie et la Turquie, un partenariat stratégique, qui serait plus que l'association, mais moins que l'adhésion. Mais c'est sans doute la déclaration de Valéry Giscard d'Estaing, selon laquelle « la Turquie n'est pas un Etat européen » et que son intégration signifierait « la fin de l'UE », qui a provoqué, un effet considérable.

Ces propos de l'ancien Président de la République française et actuel Président de la Convention sur l'avenir de l'Europe ont entraîné des critiques de Pat Cox, Président du Parlement européen, estimant que ceux ci étaient « mal avisés »<sup>20</sup> ou le commentaire de l'ancien Premier ministre français Michel Rocard, qui déclare qu'il « est vital » de dire oui à la Turquie<sup>21</sup>. C'est surtout en Turquie, que s'est manifestée de la part des islamistes, la volonté de contrer l'opinion publique française et européenne, franchement hostile à la candidature turque à l'UE et que reflétait la déclaration de Valéry Giscard d'Estaing. Le nouveau gouvernement turc, dirigé par Abdullah Gül, a ainsi exprimé sa volonté de faire adopter au plus vite « une nouvelle Constitution participative et fondée sur les libertés, afin de remplacer celle qui restreint notre nation »<sup>22</sup>. Mais c'est surtout par une offensive diplomatique de R. Erdogan, que les islamistes turcs

ont voulu afficher leur option pro-européenne. Celui-ci a, en effet, effectué une tournée dans la plupart des capitales européennes, en particulier, Rome, Athènes, Berlin et Paris. Le Président Chirac a encouragé le chef de l'AKP à poursuivre les réformes et lui a déclaré qu'il souhaitait « qu'un signal positif soit donné à la Turquie à Copenhague »<sup>23</sup>.

De fait le Conseil européen des 12 et 13 décembre à Copenhague a revêtu une grande importance pour la candidature de la Turquie à l'UE.

### **La question turque au Conseil européen de Copenhague**

Le couple franco-allemand constitue depuis longtemps la « locomotive » de l'Europe : les initiatives communes des de Gaulle - Adenauer, Giscard d'Estaing - Schmidt et Mitterrand - Kohl ont marqué les différentes étapes de la construction européenne. Si les relations Chirac - Schröder n'ont pas été très chaleureuses, à leur début, elles se sont resserrées à l'automne 2002 tant après l'arrivée des islamistes au pouvoir en Turquie que face à la détermination américaine d'en découdre avec le régime irakien.

L'Allemagne a toujours été très sensible à la demande d'Ankara d'adhésion à l'UE, compte tenu d'une importante communauté turque sur son territoire. Si H. Kohl s'était montré hostile à cette adhésion, en revanche G. Schröder et les sociaux démocrates ont manifesté, dès leur retour au pouvoir en septembre 1998, beaucoup de sympathie à l'égard de la volonté de la Turquie de s'intégrer à l'UE; cette attitude du nouveau gouvernement allemand s'expliquant essentiellement par le vote en faveur de la gauche des Allemands d'origine turque. Recevant, le 27 novembre, à Berlin le président turc, A. Sezer, G. Schroder, a indiqué que « l'intérêt national » de l'Allemagne lui commandait de soutenir la candidature d'Ankara, et a estimé que l'adhésion de la Turquie est la seule manière

d'accompagner solidement la démocratisation en cours des institutions de ce pays tout en favorisant une évolution positive dans une région menacée par la montée du radicalisme islamiste<sup>24</sup>. De son côté J. Chirac, à contre courant de son opinion publique et de la plupart des responsables politiques français de droite et de gauche<sup>25</sup>, s'est affiché depuis longtemps comme un ami de la Turquie, et a contribué à la reconnaissance par le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, du principe de la candidature turque. Définissant une position commune le 3 décembre, J. Chirac et G. Schröder suggèrent que le Conseil européen de Copenhague propose à Ankara un rendez vous à la fois ferme et conditionnel: dans la mesure où, de l'avis de tous et même de ses plus ardents partisans, la Turquie ne respecte pas encore les critères d'adhésion, il lui serait promis, en décembre 2004, si à cette date elle s'y conformait, d'ouvrir les négociations d'adhésion à date fixe, le 1<sup>er</sup> juillet 2005<sup>26</sup>.

Cette position franco-allemande de retarder de deux ans la détermination d'une date précise de début des négociations d'adhésion a été mal accueillie par la Turquie. R. Erdogan a ainsi déclaré, dans des propos très durs à l'égard des dirigeants de l'UE: « Si vous imposez un nouveau délai à la Turquie, qui attend depuis 40 ans à la porte de l'Europe (...). L'Histoire ne vous le pardonnera pas », précisant qu'il voulait que cette date ne soit « pas plus tardive que 2003 »<sup>27</sup>. En effet, le chef de l'AKP craignait l'opposition à l'adhésion de la Turquie de certains pays, comme la Pologne, qui rejoindront l'UE, le 1<sup>er</sup> mai 2004 et dont le poids risque alors de peser lourdement lorsque celle-ci statuera enfin sur la demande turque. Les Turcs, redoutant un échec au sommet de Copenhague, ont sollicité des Etats Unis un appui, qui s'est manifesté de façon pressante, peu avant cette réunion. C'est ainsi que Paul Wolfowitz, le numéro 2 du département américain de la défense a appelé, le 2 décembre, l'UE à intégrer Ankara, soulignant qu'un autre choix était « impensable » et « qu'une UE, qui accueillerait la Turquie serait bien plus forte, plus sûre et plus riche du point de vue de sa diversité qu'elle ne l'est aujourd'hui »<sup>28</sup>. Puis dans les heures précédant le Conseil européen de Copenhague, le

président Bush et le secrétaire d'Etat, Colin Powell, ont multiplié les coups de téléphone, en faveur d'Ankara, au président danois de l'UE et à des dirigeants de pays européens, dont J. Chirac, suscitant l'ironie du commissaire européen Chris Patten, qui a jugé : « très généreux de la part de l'Amérique d'offrir à la Turquie l'adhésion à l'UE »<sup>29</sup>.

La Turquie, pour bien préparer le sommet de Copenhague, a voulu aussi manifester son effort de démocratisation en acceptant des règlements amiables, auxquels les parties requérantes ont donné leur agrément, dans quatre affaires soumises à la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg<sup>30</sup>. Membre du Conseil de l'Europe depuis 1949, et ayant admis en 1987 des requêtes individuelles à son encontre, elle a ainsi, en 2001, été assignée devant cette juridiction par 1059 citoyens turcs. Sur ces requêtes, 171 ont donné lieu à des arrêts sur le fond dont 169 ont conclu à des violations de la Convention européenne des droits de l'homme. La Turquie a aussi été condamnée, le 28 juillet 1998, par un arrêt auquel elle n'a voulu se soumettre, à payer une indemnité de 3 500 000 francs à Mme Loizidou, une Chypriote grecque réfugiée de Kyrénia.

Le soutien à Ankara des Américains et les progrès de la Turquie en matière des droits de l'homme, au total, n'ont pas eu pour résultat de faire avancer le processus de la candidature de ce pays à l'UE.

## **Le sommet de Copenhague et la candidature de la Turquie**

R. Erdogan et A. Gül ont essayé par un forcing auprès des chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Copenhague d'arracher une date de début de négociations. Le fait est que le président Chirac, notamment, a été inflexible, irrité par cette insistance d'Ankara relayée par celle de Washington, jugée comme déplacée. Le président français compte tenu d'une opinion publique européenne réservée dans l'ensemble sur l'élargissement et largement hostile à l'adhésion turque a, en effet, estimé qu'il était dangereux, de heurter le corps électoral des 25, qui doit désigner le parlement européen, en juin 2004, si avant

cette date, devaient débiter les négociations d'adhésion de la Turquie. Après avoir dans un premier temps dénoncé le « chantage » de J. Chirac sur ses partenaires, le Premier ministre turc s'est finalement incliné devant la fermeté des 15 à maintenir à décembre 2004 la fixation de la date d'ouverture des négociations Turquie-UE <sup>31</sup>.

La présidence danoise du Conseil européen, dans ses conclusions du Conseil européen<sup>32</sup> rappelle que l'Union encourage la Turquie à poursuivre énergiquement son processus de réforme et que « si en décembre 2004 le Conseil européen décide, sur la base d'un rapport et d'une recommandation de la Commission, que la Turquie satisfait aux critères politiques de Copenhague, l'UE ouvrira sans délai des négociations d'adhésion avec ce pays ». Les 15 ont donc suivi la proposition franco-allemande de retarder de deux ans la décision sur l'ouverture de négociations avec la Turquie, en n'indiquant toutefois pas comme le suggéraient Paris et Berlin, que la date de début de ces négociations pourrait être le 1<sup>er</sup> juillet 2005 mais que celles-ci commenceraient « sans délai », ce qui revient, semble-t-il à peu près au même.

Deux interprétations peuvent être données des résultats pour la Turquie du sommet de Copenhague. Certains pensent que ces résultats sont dans l'ensemble positifs pour Ankara. Ainsi A. Gül affirme, le 13 décembre : « Nous avons obtenu une date un peu plus éloignée que ce que nous espérions »<sup>33</sup>. En d'autres termes, cette première interprétation tend à prouver que la candidature turque est sur « les rails » et ne pourra plus être remise en cause. Une autre lecture des conclusions de Copenhague peut aboutir à considérer qu'Ankara a subi un échec certain. Tout d'abord on peut observer que la diplomatie turque a cru à tort que l'UE n'accepterait jamais en son sein un pays divisé comme Chypre. Puis la Turquie a essayé à Copenhague de jouer la carte de Chypre en laissant entendre qu'elle pourrait faciliter la solution de la question chypriote si on lui fixait une date pour ses négociations d'adhésion à l'UE. Elle s'est alors rendu compte que le règlement du problème de Chypre était une condition nécessaire mais non suffisante pour faciliter l'examen de sa propre

candidature. Enfin, les autorités turques, faute d'avoir pu arracher la date souhaitée par elles, ont à nouveau, bloqué le processus du dialogue intercommunautaire des Chypriotes, irritant les 15 et la Commission, heurtés par tant d'intransigeance. Au total, comme l'a bien indiqué un film danois sur les coulisses du sommet<sup>34</sup>, le comportement des Turcs à Copenhague a retardé leur processus d'adhésion. En tout cas, la candidature de la Turquie a eu le mérite de lancer le débat sur les frontières de l'Europe et donc sur l'identité européenne<sup>35</sup>.

### **La Turquie, l'UE et la guerre contre l'Irak**

L'attitude d'Ankara, dans les semaines précédant la guerre des Etats Unis contre l'Irak, et au cours de ce conflit, a contribué à modeler une image de la Turquie, qui, dans l'ensemble, a été très appréciée par les Européens et a dû certainement contribuer à la rapprocher de l'UE.

Les Américains avaient envisagé de former un front au nord de l'Irak grâce au passage de leurs troupes par la Turquie, leur allié de l'OTAN. Mais l'opinion publique de ce pays s'est déclarée hostile aux menaces américaines contre Bagdad. Ce qui a conduit le Parlement, à Ankara, le 1<sup>er</sup> mars 2003, à ne pas autoriser le déploiement de troupes américaines sur le territoire turc. Cette décision, qui a été prise par la Turquie, alors même que Washington lui promettait une aide de 26 milliards de dollars en échange de ce déploiement, a bouleversé les plans de l'armée américaine et a satisfait de nombreux pays européens, défavorables à une guerre contre l'Irak. La Commission de Bruxelles a aussi été entendue par Ankara lorsque les autorités turques ont indiqué qu'elles envisageaient d'intervenir militairement en Irak alors que les Kurdes de ce pays s'apprétaient à investir Mossoul et Kirkouk <sup>36</sup>.

C'est donc dans un climat serein que s'est tenu, le 15 avril, le 42<sup>ème</sup> Conseil d'Association entre l'UE et la Turquie, qui a adopté, conformément aux conclusions du sommet de Copenhague, le Partenariat pour l'adhésion révisé, dont la principale disposition

prévoit l'octroi aux Turcs, sur 3 ans, d'une somme globale de 1,05 milliard d'euros.

Déçus par la signature du traité d'adhésion de la République de Chypre, les représentants de la Turquie, présents dans la capitale grecque ont refusé de figurer, comme ils l'avaient fait aux autres sommets européens, sur la traditionnelle photo réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'UE et des Etats, qui y sont candidats.

Il est certain que les positions de la Turquie à l'égard de l'UE ont beaucoup évolué au cours de ces dernières années. Pendant longtemps ce pays a fait savoir qu'elle souhaitait intégrer l'Europe communautaire mais que celle-ci devait la prendre telle qu'elle était. On sait que depuis le sommet d'Helsinki, les autorités turques ont entrepris des réformes, encore limitées dans leurs effets, mais qui, à moyen terme, devraient contribuer à la démocratisation de leur pays. On se rappelle aussi qu'il y a quelques mois, R. Denktash, soutenu par Ankara faisait savoir que la signature du traité d'adhésion de Chypre par une délégation composée uniquement de Chypriotes grecs aurait pour conséquence l'annexion par la Turquie de la zone occupée<sup>37</sup>. Curieusement, quelques jours après le traité d'Athènes, on a assisté, le 28 avril, à l'ouverture de la ligne verte par les autorités chypriotes turques, décision surprenante, qui devrait conduire, si elle est maintenue, à la réunification de Chypre et non pas à la séparation annoncée des deux communautés de l'île.

On peut aussi penser que le refus de la Turquie de conclure un accord spécial de partenariat avec l'UE - au cas où son adhésion serait refusée - réaffirmé, le 23 avril, à Paris par l'ancien ministre Kemal Dervis, ne doit pas être considéré comme une position définitive<sup>38</sup>.

## NOTES

1. R. Erdogan, en raison de son inéligibilité, au moment des élections législatives générales ne deviendra Premier ministre, en remplacement d'un de ses proches Abdullah Gül, que le 11 mars 2003, à la suite d'une élection partielle qu'il remporte.

2. Rauf Denktash est le président de « la République turque de Chypre Nord » (zone occupée de l'île par l'armée turque), reconnue sur le plan international uniquement par la Turquie.

3. *Libération* du 4-5 janvier 2003.

4. *Le Monde* du 11 janvier 2003.

5. *Le Figaro* du 13 novembre 2002.

6. *Kibris* du 6 janvier 2003.

7. Voir Annexe 1 le texte des conclusions de la Présidence danoise du Conseil européen des 12 et 13 décembre sur l'adhésion de Chypre et sur la question chypriote.

8. À l'instar du système de la V<sup>ème</sup> République française, l'élection du Président de la République, au suffrage universel direct prévoit que le chef de l'Etat est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés soit au premier tour, soit au second tour, auquel ne participent que les deux candidats arrivés en tête.

9. G. Cléridès est le fondateur du « Rassemblement démocratique » (DISY), parti de droite. A. Markidès, jusqu'à sa déclaration de candidature était très proche collaborateur de G. Cléridès. La candidature de T. Papadopoulos président du parti démocratique (DIKO) a été soutenue par le parti communiste (AKEL) et le parti socialiste (KISOS).

10. La Grande Bretagne possède à Chypre deux importantes bases militaires souveraines dont la surface représente près de 2% du territoire chypriote.

11. *Libération* du 12 mars 2003.



12. Le 8 avril la Présidence grecque a rejeté la demande de la Turquie de remplacer le mot « République de Chypre » par Chypre dans le traité d'adhésion du 16 avril 2003.

13. Bulletin *Quotidien Europe* du 17 avril 2003.

14. Günther Verheugen, le commissaire chargé de l'élargissement, déclare ainsi à propos des Turcs : « Je ne crois pas qu'ils afficheront avant la fin de l'année un bilan suffisant, permettant de rendre un jugement final sur le respect des critères politiques » (*Le Monde* du 7 septembre 2002).

15. *Le Monde* du 29 octobre 2002.

16. *Libération* du 4 novembre 2002.

17. *Le Monde* du 29 octobre 2002.

18. Le 28 février 1997, N. Erbakan, Premier ministre turc, chef du Parti de la prospérité (islamiste, Refah) a été accusé à démissionner sous la pression de l'armée peu avant l'interdiction de cette formation politique.

19. La plupart des réactions françaises à la victoire de l'AKP ont été reproduites dans *Le Monde* du 9 novembre 2002.

20. *Le Monde* des 10 et 11 novembre 2002.

21. *Le Monde* du 27 novembre 2002.

22. *Libération* du 27 novembre 2002.

23. *Le Monde* du 29 novembre 2002.

24. *Le Monde* du 29 novembre 2002.

25. Voir notre article : « La France et l'opinion publique française face à l'élargissement de l'Union européenne à Chypre et à la Turquie ». *Etudes Helléniques*, automne 2000, p. 225-240.

26. *Le Figaro* 6 décembre 2002.

27. *Le Figaro* des 7 et 8 décembre 2002.

28. *Le Monde* du 4 décembre 2002.
29. *Le Figaro* du 13 décembre 2002.
30. *Le Monde* du 28 novembre 2002.
31. *Le Monde* des 15 et 16 décembre 2002.
32. Voir Annexe 2 le texte des conclusions de la Présidence danoise du Conseil européen des 12 et 13 décembre sur la candidature de la Turquie.
33. Bulletin *Quotidien Europe* du 14 décembre 2002.
34. Le réalisateur Christoffer Gulbrandsen rapporte dans son film les propos du Premier danois A. Rasmussen : « En suivant la procédure normale, la Turquie aurait été évaluée en 2003. C'est de leur faute, ils n'auront pas d'évaluation avant décembre 2004, parce qu'ils ont réclamé une date. S'ils ne l'avaient pas fait, il y aurait eu une évaluation annuelle. Cela retarde le processus de leur adhésion ».
35. Voir l'article de Zaki Laïdi « La Turquie face à l'identité européenne » dans *Libération* du 20 décembre 2002.
36. La Commission de Bruxelles a fait savoir à la Turquie qu'elle compromettrait sa candidature à l'UE si elle décidait d'intervenir en Irak, le Commissaire G. Verheugen déclarant en particulier, le 26 mars : « Les événements de ces dernières semaines ont montré que le rôle de l'armée en Turquie est différent de celui joué dans les Etats membres. Il faut que le Parlement et le gouvernement contrôlent l'armée et non l'inverse. Toute incursion même limitée de la Turquie en Irak aurait des conséquences sérieuses sur les relations entre l'UE et la Turquie » (Bulletin *Quotidien Europe* 27 mars 2003).
37. Faisant volte-face, la Turquie, par une déclaration de son ministre des affaires étrangères, A. Gül, a exclu, le 21 avril 2003, l'annexion par elle de la zone occupée de Chypre (*Kathimerini* du 22 avril 2003).
38. Conférence à Paris de Kemal Dervis le 23 avril 2003 devant le Comité France Turquie.

## Annexe 1

Conclusions de la Présidence danoise du Conseil européen des 12-13 décembre 2002 sur l'adhésion de Chypre et la question chypriote :

« 3. En 1993, le Conseil européen de Copenhague a lancé un processus ambitieux visant à surmonter les séquelles des conflits et des divisions en Europe. Ce jour marque une étape historique et sans précédent de ce processus qui s'achève avec la conclusion des négociations d'adhésion avec Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie et que l'Union se réjouit, à présent, d'accueillir en tant que membres au 1<sup>er</sup> mai 2004. Ce succès témoigne de la volonté commune des peuples européens de se rassembler dans une Union qui est devenue le moteur de la paix, de la démocratie, de la stabilité et de la prospérité sur notre continent. En tant que membres à part entière d'une Union fondée sur la solidarité, ces Etats contribueront pleinement à donner forme au développement ultérieur du projet européen (...)

10. Conformément au point 3 ci-dessus, étant donné que les négociations d'adhésion ont été achevées avec Chypre, celle-ci sera admise dans l'UE en tant que nouvel Etat membre. Néanmoins, le Conseil européen confirme qu'il préférerait voir adhérer à l'UE une Chypre réunifiée. À cet égard, il se félicite que les Chypriotes grecs et turcs se soient engagés à poursuivre les négociations en vue de parvenir à un règlement global du problème chypriote d'ici le 28 février 2003 sur la base des propositions du Secrétaire général des Nations Unies. Le Conseil européen estime que ces propositions offrent une chance unique de parvenir à un règlement dans les semaines à venir et il engage instamment les dirigeants des communautés grecque et turque à saisir cette chance.

11. L'Union rappelle qu'elle est disposée à prendre en considération les conditions d'un règlement dans le traité d'adhésion, conformément aux principes qui sous-tendent l'UE. En cas de règlement, le Conseil, statuant à l'unanimité sur la base de propositions de la Commission, décide des adaptations auxquelles il conviendrait de procéder pour tenir compte de la communauté chypriote turque.

12. Le Conseil européen a décidé que, en absence d'un règlement, l'application de l'acquis dans la partie nord de l'île sera suspendue jusqu'à ce que le Conseil, statuant à l'unanimité sur la base d'une proposition de la Commission, en décide autrement. Dans l'intervalle, le Conseil invite la Commission, en liaison avec le gouvernement de Chypre, à examiner les moyens permettant d'encourager le développement économique de la partie nord de Chypre et de la rapprocher de l'Union.

## **Annexe 2**

Conclusions de la Présidence danoise du Conseil européen des 12 et 13 décembre 2002 sur la candidature de la Turquie

18. Le Conseil européen rappelle la décision qu'il a prise en 1999 à Helsinki, selon laquelle la Turquie est un candidat qui a vocation à rejoindre l'Union sur la base des mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux autres candidats. Il se félicite vivement des mesures importantes prises par la Turquie pour satisfaire aux critères de Copenhague, notamment par le biais des récents trains de mesures législatives et des mesures de mise en oeuvre ultérieures, qui couvriront un grand nombre des priorités clés définies dans le Partenariat pour l'adhésion. L'Union salue la détermination du nouveau gouvernement turc à prendre de nouvelles mesures sur la voie des réformes et engage en particulier le gouvernement à remédier

rapidement à toutes les insuffisances qui subsistent au regard des critères politiques, non seulement dans le domaine de la législation mais aussi, et surtout, dans celui de la mise en oeuvre. L'Union rappelle que, selon les critères politiques arrêtés en 1993 à Copenhague, l'adhésion requiert de la part d'un pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection.

19. L'Union encourage la Turquie à poursuivre énergiquement son processus de réforme. Si, en décembre 2004, le Conseil européen décide, sur la base d'un rapport et d'une recommandation de la Commission, que la Turquie satisfait aux critères politiques de Copenhague, l'UE ouvrira sans délai des négociations d'adhésion avec ce pays.

20. Afin d'aider la Turquie sur la voie de l'adhésion à l'UE, la stratégie d'adhésion prévue pour ce pays sera renforcée. La Commission est invitée à présenter une proposition relative à un Partenariat pour l'adhésion révisé et à intensifier le processus d'examen de la législation. Parallèlement, l'Union douanière UE-Turquie devrait être étendue et approfondie. L'Union augmentera considérablement son aide financière de préadhésion en faveur de la Turquie. À compter de 2004, cette aide sera financée au titre de la ligne budgétaire « dépenses de préadhésion ».

## L'attitude de la classe politique et de la société civile turques face au Conseil européen de Copenhague

Burcu Gültekin\*

### ABSTRACT

Turkey's political class and civil society had been mobilized, in their entirety, in favour of the candidacy of their country to the E.U. before the Copenhagen Summit. A sentiment of deception dominated, at first, amongst the Turks at the close of that Summit, which had adjourned the decision of the Europeans on the date for opening of accession negotiations. Later, however, the idea had been accepted that the results of Copenhagen were the best possible. The signing of the Treaty for the accession of the Republic of Cyprus in the E.U. on April 16 in Athens, had been felt in Ankara as a great diplomatic defeat, but the Turks understood that it is urgent, for their own interest, to settle the Cypriot question.

### RÉSUMÉ

La classe politique et la société civile de Turquie se sont mobilisées, dans leur ensemble, en faveur de la candidature de leur pays à l'UE avant le sommet de Copenhague. Un sentiment de déception a d'abord dominé chez les Turcs à l'issue de ce sommet, qui a ajourné la décision des Européens sur la date de commencement des négociations d'adhésion, puis s'est imposée l'idée que les résultats de Copenhague étaient les meilleurs possibles. La signature, le 16 avril, à Athènes, du traité d'adhésion de la République de Chypre, a été ressentie, à Ankara, comme une très grande défaite diplomatique, mais les Turcs ont compris qu'il est urgent dans leur intérêt de régler la question chypriote.

L'année 2002 devait être une année critique dans les relations entre la Turquie et l'UE. La vague d'élargissement de 2004 et la perspective de l'adhésion de Chypre rappelaient l'importance des échéances européennes de l'année 2002. La Turquie devait mettre à profit cette

\* Institut Français d'Études Anatoliennes-Istanbul

année de façon à accélérer le processus de réforme et entamer les négociations en vue de l'adhésion en 2003. En été 2002, le débat politique s'est concentré sur le respect des critères politiques de Copenhague, en particulier l'abolition de la peine de mort et l'utilisation d'autres langues que le turc dans les émissions de radio et télévision et l'enseignement. Le parti nationaliste, second parti du gouvernement de coalition, qui s'est opposé à ces mesures, a été perçu comme un fauteur de trouble et qualifié de parti anti-européen.

Le 7 juin 2002, une réunion organisée sur l'initiative du Président Sezer sur le thème de l'avenir de la Turquie dans l'UE, rassemble les dirigeants de la plupart des partis politiques représentés au Parlement. La déclaration faite à l'issue de la réunion précise que l'adhésion à l'UE est un objectif commun des partis politiques présents. Le paquet de réformes adopté par le Parlement le 3 août 2002 a une portée considérable. Parmi les amendements adoptés figurent l'abolition de la peine de mort en temps de paix, la possibilité de diffuser des émissions radio et de télévision en kurde, l'extension de la liberté d'expression et l'octroi de davantage de liberté aux minorités religieuses non-musulmanes.

Au lendemain de l'adoption de ces réformes législatives, le Premier Ministre, Bülent Ecevit, déclare à la presse : « *La Turquie est dorénavant plus libre, plus démocratique et plus européenne. Les murs qui nous séparent de l'UE vont maintenant s'écrouler, c'est une certitude. La respectabilité de la Turquie au sein de la communauté occidentale a déjà commencé à s'améliorer. Nous croyons que les critères de Copenhague sont dorénavant remplis. Quand nos amis occidentaux analyseront minutieusement la portée des lois adoptées par le Parlement, ils s'en rendront compte, je n'en doute pas* ». Le Premier Ministre déclare que « *la Turquie a ainsi reconnu la nécessité des critères de Copenhague et est décidée à les mettre en œuvre. Il est impossible de critiquer davantage la Turquie* ». Il ne souhaite même pas envisager la possibilité d'un refus de se voir fixer une date pour l'ouverture des négociations en vue d'adhésion au sommet européen de Copenhague de décembre 2002<sup>1</sup>.

Presque simultanément à l'adoption de cet impressionnant paquet de réformes, le Parlement décide de l'organisation des élections législatives anticipées le 3 novembre 2002. Sur fond de campagne électorale, l'échéance de sommet de Copenhague mobilise la classe politique et la société civile. L'échéance de Copenhague qui se résume à la fixation d'une date pour l'ouverture des négociations en vue de l'adhésion, devient une question d'intérêt national pour les Turcs. Or, aucun autre pays candidat ne s'est vu fixer une date mentionnant la date d'ouverture des négociations d'adhésion; les négociations ont en effet automatiquement débuté quand il fut décidé que le pays en question remplissait pleinement les critères de Copenhague. L'importance du degré de mobilisation des Turcs en fait un enjeu crucial. Par ailleurs, l'attente est d'autant plus grande que l'adoption des réformes d'harmonisation européenne du mois d'août, en pleine période d'instabilité politique et économique est perçu comme un pas considérable vers l'UE ; la conviction que la balle est maintenant dans le camp de l'UE est partagée par une très large partie de l'opinion publique.

## **La mobilisation de la classe politique et de la société civile pour l'échéance de Copenhague**

### *Concurrence politique autour de l'enjeu européen*

Mesut Yilmaz, vice Premier ministre et secrétaire général du parti de la Mère Patrie est le premier homme politique à attirer l'attention de l'opinion publique aux échéances européennes de l'année 2002. Dans un entretien accordé au journal *Hürriyet*<sup>2</sup> au mois de mai, il déclare : « *si la Turquie rate le train de l'Europe, dans dix ans son unité nationale sera en danger. Nous n'avons que deux mois pour réussir* » et appelle le Parlement à accélérer son travail et si nécessaire à siéger durant l'été. Il explique que « *dans dix ans, le revenu national par habitant en Bulgarie et en Roumanie sera trois à cinq fois supérieur à celui en Turquie. Dans dix ans, le nombre de soldats turcs présents à Chypre sera supérieur à celui des habitants turcs sur l'île* ».



Durant la période électorale, Mesut Yilmaz bâtit sa campagne autour du thème de l'enjeu européen. Bien que la concurrence politique s'intensifie rapidement, il parvient à occuper une position centrale dans le débat sur l'Europe. Il ne manque pas d'évoquer l'argument européen pour demander le report de la date des élections d'un mois. Durant une conférence de presse organisée à Bruxelles, il demande que les élections du 3 novembre soient reportées au 15 décembre dans le but de permettre au gouvernement de se préparer au sommet de Copenhague. Cette proposition lancée depuis Bruxelles, le 12 septembre, donc à moins de deux mois avant les élections est accueillie très froidement par la classe politique. A une période où la crainte de ne pas pouvoir franchir le seuil électoral se manifeste au sein de certains partis, dont le parti de la Mère Patrie, l'instrumentalisation de l'enjeu européen dans une perspective électoraliste semble très largement désavouée.

La concurrence politique sur le thème de l'Europe s'amplifie durant la période électorale. Mesut Yilmaz et Ismail Cem, l'ancien Ministre des Affaires Etrangères et leader du nouveau parti, Nouvelle Turquie, multiplient les voyages dans les capitales européennes; Deniz Baykal et Kemal Derviş intensifient leur contact avec les dirigeants des partis sociaux-démocrates européens. Le nouveau ministre des Affaires Etrangères, Sükrü Sina Gürel, membre du parti social démocrate de Bulent Ecevit et connu pour son intransigeance dans le dossier chypriote, déclare que le ministère soutiendra les initiatives privées et convie à une réunion les représentants des ONG et de la presse. Le parti de la Justice et du Développement dirigé par Recep Tayyip Erdogan demeure discret sur le thème européen durant la campagne électorale. L'activisme de M. Erdogan au lendemain des élections législatives et à la veille du sommet européen de Copenhague est accueilli avec une certaine surprise.

*La tournée européenne de Recep Tayyip Erdogan, secrétaire général du parti pour la Justice et le Développement*

Les élections législatives du 3 novembre 2002 où le parti pour la Justice et le Développement obtient la majorité des sièges provoquent un effet de choc. Les leaders se prévalant de leur européanité se trouvent brusquement exclus du paysage politique turc. Un parti perçu comme un parti islamiste arrive au pouvoir. Le parti se présente volontiers comme un parti conservateur démocrate. A un mois du sommet de Copenhague, Recep Tayyip Erdogan, secrétaire général du parti pour la Justice et le Développement entame une tournée dans les capitales européennes pour expliquer aux dirigeants occidentaux la conviction européenne de la Turquie. La situation est pour le moins incongrue. Le gouvernement n'est pas encore formé, Recep Tayyip Erdogan secrétaire général du parti politique qui a obtenu environ 40% des voix et dont la participation aux élections a été interdite, est reçu par les dirigeants des Etats européens et par le Président américain.

M. Erdogan se plaît à se présenter comme la personne la meilleure placée pour convaincre de la détermination de la Turquie à poursuivre le processus de démocratisation auquel les réformes du 3 août ont très largement contribué. Il reçoit un accueil d'autant plus chaleureux qu'il est le premier leader politique à ouvrir le dossier chypriote. Il se démarque de l'approche officielle de la diplomatie turque en déclarant qu'il faut considérer que la question de l'adhésion de la Turquie à l'UE, la question chypriote et la question de la participation de la Turquie à la PESC forment un tout inséparable. Il propose que le Conseil européen de Copenhague fixe à la Turquie une date pour le début des négociations ; et affirme la détermination de son parti à aboutir à une solution sur la question chypriote avant le sommet de Thessalonique de juin 2003. En effet « *la maladie du Président Denktash et le fait que le nouveau gouvernement turc ne soit pas encore formé ne peuvent permettre d'aboutir à une solution avant le sommet de Copenhague* ».

*La mobilisation de la société civile pour le sommet de Copenhague*

Environ deux cents ONG, sous la férule des institutions du secteur privé, se lancent dans une campagne de sensibilisation et d'action sur l'enjeu européen en juin 2002. Les deux cents ONG qui forment « la Plateforme de la Turquie » appellent le Parlement à adopter le projet de réforme législative sans perdre du temps. « *La place de la Turquie est dans l'UE, nous n'avons pas de temps à perdre* » déclarent-elles. Leur second message est cette fois destiné à l'UE. Il s'intitule « L'appel de la Plateforme de la Turquie à l'UE ». « *Nous, universitaires, fermiers, commerçants, ouvriers, journalistes, fonctionnaires, étudiants, artistes, industriels, sportifs, membres du secteur privé et de la société civile formant la Plateforme de la Turquie, disons, que la Turquie a montré sa détermination, maintenant c'est au tour de l'UE* ». La plateforme est d'avis qu'une « *décision contraire à l'attente fragiliserait la foi du peuple turc en la sincérité de l'UE et engendrerait des dommages difficilement réparables à l'avenir* ».

En septembre 2002, après une rencontre à Ankara avec le vice Premier Ministre Mesut Yılmaz, les ONG décident de coordonner leurs actions avec celles du gouvernement. Les institutions se lancent dans une campagne de lobbying au niveau européen en coordination avec le gouvernement. Le but de la campagne est d'expliquer la portée des réformes législatives d'août 2002. L'impression que la Turquie n'a jamais été aussi proche de l'UE et que l'exclusion de la vague d'élargissement de 2004 réduirait à néant les efforts menés depuis une quarantaine d'années guide les actions entreprises. La plateforme rassemble notamment des institutions du secteur privé, les représentants du patronat auxquels se joignent les syndicats des travailleurs. L'Union des Chambres de Commerce de Turquie et la Fondation pour le Développement Economique<sup>3</sup>, dont la mission est de travailler pour le développement des relations entre la Turquie et l'UE, assurent une fonction de coordination.

La Plateforme Turquie se rend en France, au Danemark, en Angleterre, en Allemagne pour rencontrer des organisations

homologues, organise une conférence à Bruxelles. L'Association des Industriels et des Hommes d'Affaires de Turquie<sup>4</sup>, la plus puissante structure du secteur privé, tout en soutenant les activités de la Plateforme, mène ses propres activités de lobbying. Les représentants de l'Association se rendent au Danemark, en Grèce, en Italie, en Allemagne et en Belgique et rencontrent les responsables politiques et les hommes d'affaires. L'Association sollicite le soutien de l'UNICE et de l'Eurochambres dont elle est membre.

Autre initiative à mentionner, le Mouvement Européen 2002, collectif d'ONG, lance une pétition destinée à être envoyée à Bruxelles et à Copenhague sur le thème de « *la place de la Turquie est dans l'UE. Oui, je souscris* ».

Ainsi la classe politique et la société civile, représentée notamment par les institutions du secteur privé se mobilisent pour que la Turquie puisse avoir sa place dans le processus d'élargissement européen. La fixation par le Conseil européen de Copenhague d'une date d'ouverture des négociations d'adhésion devient un enjeu vital. Les capitales européennes deviennent le champ d'action privilégié. L'intensité de la mobilisation a un effet de surenchère et accroît la tension et les attentes en Turquie et place les gouvernements européens sous pression.

### **Réactions au résultat du Conseil européen de Copenhague**

La décision du Conseil de Copenhague suscite un vaste sentiment de déception en Turquie. Les réactions à chaud, le 13 décembre 2002, font état de ce mécontentement. Le résultat ne satisfait pas les attentes de la Turquie qui souhaitait que le Conseil décide de commencer les négociations d'adhésion dans le courant de l'année 2003. Par ailleurs il est loin d'être à la hauteur des espérances : l'intensité de la mobilisation avait créé un sentiment d'euphorie au sein de la population et accru les attentes; le consensus général autour de l'enjeu

européen et l'action collective en vue de l'échéance du sommet de Copenhague avait donné naissance à un sentiment de puissance.

Les déclarations de la classe politique et des acteurs de la société civile sont convergentes. Le ton est à l'unanimité. Si la déception est réelle, la volonté de consoler et de guider la population n'est pas absente.

A l'issue de conseil de Copenhague, M. Erdogan, secrétaire général du parti pour la Justice et le Développement déclare : « *Cette décision ne répond pas à notre demande, le volontarisme politique et la force de détermination dont nous avons fait preuve auraient dû déboucher sur une meilleure décision* ». Le Premier Ministre, Abdullah Gül « *déclare que la date de décembre 2004 est inacceptable, elle est très tardive* ».

Le consensus se manifeste autour de la question des responsabilités : la Turquie a entièrement rempli ses obligations. M. Gül précise « *nous avons accompli notre devoir, nous avons fait en sorte de nous conformer aux critères politiques de Copenhague, conditions pour l'ouverture des négociations. Nous avons fourni beaucoup d'effort pour expliquer la portée de ces réformes. Nous avons tout fait pour mériter une date* »<sup>5</sup>. La raison sous-jacente est donc à chercher du côté de l'UE. Rifat Hisarciklioğlu, Président de l'Union des Chambres (TOBB) résume l'idée qui fournit l'explication de la décision prise à Copenhague en ces termes : « *Nous sommes prêts, mais l'UE ne l'est pas* »<sup>6</sup>. En effet, si la Turquie est déterminée à remplir ses obligations pour devenir membre, l'UE n'est pas prête à l'accueillir. L'idée que l'attitude des opinions publiques européennes a constitué l'obstacle principal fait jour. Le Président Sezer, qui n'hésite pas à afficher très clairement son mécontentement concernant la décision du Conseil de Copenhague tout en ajoutant qu'il n'en est pas surpris, se montre très critique envers l'UE. Les Etats européens n'ont en effet pas su faire face à la pression de leurs opinions publiques. Le Président est d'avis que les Etats membres, notamment l'Allemagne et la France, portent une grande part de responsabilité dans la mesure où, après avoir octroyé à la Turquie le statut de pays candidat en décembre 1999 au Conseil européen de Helsinki, ils n'ont

fourni aucun effort pour préparer leurs opinions publiques à l'idée de voir un jour la Turquie dans l'UE.

Les deux associations du secteur privé, l'Association des Hommes d'Affaires et des Industriels de Turquie<sup>7</sup> et la Fondation pour le Développement Economique<sup>8</sup> mettent en exergue le poids des facteurs internes à l'UE qui ont pesé sur la décision prise à Copenhague. Les craintes suscitées par la vague d'élargissement de 2004 et les questionnements quant à la manière dont elle sera gérée, les enjeux des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe et les problèmes macroéconomiques des pays européens sont autant d'éléments qui expliquent l'attitude de l'UE face au processus d'adhésion de la Turquie. L'Association des Hommes d'Affaires et des Industriels de Turquie souligne que l'attitude défavorable des opinions publiques européennes s'explique en grande partie par le retard pris par la Turquie dans le domaine de la démocratisation. Le paquet de réformes adopté en août 2003 n'a pas laissé suffisamment de temps pour convaincre les opinions publiques européennes. De ce fait, il s'avère nécessaire dorénavant de mettre en oeuvre une politique de communication qui vise à informer, et à asseoir « *le concept d'une Turquie démocratique et moderne* » au sein de l'opinion publique internationale.

Ces constats aboutissent à la conclusion que la question de l'ouverture des négociations d'adhésion ne dépend pas des performances de la Turquie. Ainsi il existerait d'autres critères que les critères politiques de Copenhague qui entreraient en ligne de compte. La Fondation pour le Développement Economique indique que la date d'ouverture des négociations dépendra en grande partie de l'impact de l'élargissement de 2004 et de l'évolution des dynamiques internes à l'UE. Elle attire l'attention sur le fait que quelles que soient les conclusions du Rapport Régulier d'octobre 2003 sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion, les négociations ne pourront débuter avant décembre 2004. Par ailleurs, les deux associations reconnaissent que la Turquie, notamment à cause de son

poids démographique, est un grand pays dont l'intégration changera les équilibres internes de l'UE. Le patronat turc aboutit à la conclusion suivante : « *Bien que les équilibres politiques seront déterminants dans le processus d'adhésion, les mécanismes de Copenhague et les critères politiques de Copenhague demeurent les références fondamentales, établies à l'intention des pays candidats. Les autres pays candidats ont entamé leurs négociations d'adhésion en se conformant à ces critères* ».

Ainsi le constat du poids déterminant des facteurs d'équilibre interne à l'UE dans la poursuite du processus d'élargissement ne conduit pas à un éloignement des critères politiques de Copenhague. D'ailleurs, la plupart des déclarations faites à l'issue de conseil de Copenhague s'approprient les critères de Copenhague. Ainsi selon les propos utilisés par le Président de l'Association des Hommes d'Affaires et des Industriels de Turquie<sup>9</sup>, Tuncay Özilhan « *ce qui est primordial n'est pas ce que l'UE décide sur nous, mais ce que la Turquie décide pour son avenir* ».

M. Erdogan déclare le 13 décembre que « *dorénavant quelque soit le résultat, nous continuerons avec détermination pour faire des critères de Copenhague les critères d'Ankara. Les valeurs politiques qui s'expriment dans les critères de Copenhague ne sont pas des valeurs étrangères à notre peuple. Nous pensons que ces valeurs doivent devenir de valeurs propres de notre vie politique, parce que la volonté et l'attente de notre peuple va dans ce sens* ». Il pense que l'adhésion à l'UE sera depuis l'instauration de la République la plus importante étape vers la modernisation, et fournit l'occasion de renforcer les idéaux fondateurs de la République. Selon les propos du Premier Ministre Gül, la Turquie « *va continuer à persévérer sur la même voie pour son peuple* ». Le Président de l'union des chambres (TOBB), M. Hisarcıkoglu souligne « *que la Turquie devienne membre de l'UE ou pas nous allons continuer sur la voie montrée par Atatürk, sur la voie de la civilisation et de la modernité. Je suis convaincu que l'UE se rendra bientôt compte que la Turquie lui est indispensable* ».

Par ailleurs, il devient primordial de ne pas ralentir le rythme, l'objectif étant selon les propos de M. Gül que « *la Turquie pousse l'UE à aller plus vite* ». La Fondation pour le Développement Economique attire l'attention sur le fait que « *le but principal n'est pas d'entamer des négociations mais de les achever* ». Ainsi, dans la mesure où le processus d'adhésion sera long, il faut savoir mettre à profit l'année avant l'ouverture des négociations. Par ailleurs, la possibilité de faire avancer l'échéance de décembre 2004 est envisagée : l'idée étant que la Turquie en remplissant toutes ces obligations avant décembre 2004, demande à l'UE de réviser son calendrier. M. Deniz Baykal, secrétaire général du parti de l'opposition, le parti républicain et populaire déclare que la Turquie doit oeuvrer pour faire débiter les négociations avant décembre 2004; l'opposition s'engageant à soutenir les efforts du gouvernement.

***Les titres et les sous-titres en rapport à la décision du Conseil de Copenhague utilisés par les quotidiens turcs :***

*Hürriyet – 13 décembre 2002*

« Poursuivre le chemin »

« Erdogan : dans cette nouvelle période, nous serons plus proches de l'UE »

« la Turquie au sein de l'armée européenne »

« Geste de dernier instant de l'UE vers la Turquie »

« La date de rendez-vous de l'UE : décembre 2004 »

« Cox : vous avez remporté une victoire, ne lui donnez pas un air de défaite »

« Garantie de l'UE : il n'y aurait pas de veto »



*Milliyet – 13 décembre 2002*

« Acceptation sans enthousiasme »

« Blair : possible avant 2004 »

« Satisfaction mitigée »

« La date de 2004 est définitive »

*Yeni Safak – 13 décembre 2002*

« Voie médiane : 2004 »

*Radikal – 13 décembre 2002*

« Et voici la riposte de l'UE »

### **Entrée dans une ère nouvelle dans les relations Turquie – UE : une relation basée sur des certitudes**

La décision de Copenhague est interprétée comme le second meilleur résultat. S'il ne s'agit pas du meilleur résultat, ceci est lié, selon les propos de M. Erdogan, au fait que « *la Turquie a placé la barre très haut* ». La classe politique, à l'exception du parti nationaliste, les associations du secteur privé ainsi qu'un grand nombre de journalistes, estime que la décision prise au Conseil européen de Copenhague accorde le calendrier demandé mais avec un an de retard : la Turquie avait demandé que les négociations débutent à la fin de l'année 2003, tandis que c'est la date de décembre 2004 qui a été retenue. La date de décembre 2004 est perçue comme la date d'ouverture des négociations. Les explications fournies par les dirigeants européens et le Président du Parlement européen, après l'annonce de la décision, auraient sans doute encouragé les responsables turcs à percevoir l'échéance de décembre 2004, comme la date très probable de l'ouverture des négociations d'adhésion. En effet, la décision fait mention de la date de décembre 2004 en tant que date à partir de

laquelle l'Union européenne ouvrira sans délai des négociations d'adhésion au cas où le Conseil européen, sur la base d'un rapport et d'une recommandation de la Commission, aurait décidé que la Turquie satisfaisait aux critères politiques de Copenhague. Or, selon la conviction générale, la Turquie pourrait se plier sans problème d'ici la fin de l'année 2004 aux critères politiques de Copenhague, critères dont l'importance est clairement admise par la Turquie. L'ouverture des négociations est perçue comme un processus qui doit s'enclencher presque automatiquement, dans la mesure où il n'est pas question que de nouvelles conditions préalables viennent s'ajouter aux critères de Copenhague.

La décision de Copenhague est perçue comme l'annonciateur d'une ère nouvelle dans les relations entre la Turquie et l'UE. Selon les propos des dirigeants turcs, avec cette décision les relations avec l'Union entrent dans « une nouvelle dimension », elles « *s'engagent dans une nouvelle voie parfaitement balisée* ». Ainsi à partir de décembre 2004, c'est le processus de négociation qui servira de fondement aux relations entre la Turquie et l'UE. Et M. Erdogan de déclarer « *dans cette nouvelle période, nous serons beaucoup plus proches de l'UE qu'auparavant* ».

### **Voie divergente : interprétation du parti nationaliste**

L'interprétation donnée par M. Devlet Bahçeli, secrétaire général du parti nationaliste, le MHP, constitue la seule voie dissidente. Elle n'arrive certes plus à se faire entendre : Le parti nationaliste, qui après avoir demandé la tenue des élections législatives anticipées, n'a pu franchir le seuil électoral, a disparu de la scène politique turque. Néanmoins, la position du parti reflète l'opinion d'une frange de la population suspicieuse à l'égard de l'UE.

M. Bahçeli pense que le Conseil européen de Copenhague a révélé les intentions de l'UE concernant la Turquie et Chypre. Le

gouvernement est vivement critiqué d'être entré dans une logique de marchandage avec l'UE, et d'avoir sacrifié les intérêts vitaux du pays par une diplomatie guidée par l'opportunisme. La Turquie n'a eu, selon M. Bahçeli, en contrepartie, qu'un « *rendez-vous pour la fixation de la date de début de négociations* » ou « *une date conditionnelle pour l'ouverture des négociations d'adhésion* », le Conseil européen s'étant uniquement engagé à discuter de l'éventualité de la fixation d'une date pour l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie dans deux ans.

Ainsi, la décision impose à la Turquie une période d'attente et ne comporte aucun signe d'engagement concret de la part de l'UE. Le parti nationaliste dénonce la discrimination dont une nouvelle fois la Turquie a été victime, et appelle le pays à la vigilance : la Turquie sera amenée à faire face à de nouveaux diktats de la part de l'UE et encourt le risque de payer un lourd tribut, à commencer dans le dossier chypriote.

### **La Turquie, pays candidat engagé dans le processus irréversible de l'élargissement**

La Turquie considère que son gain principal a été de voir son statut de pays candidat à l'adhésion réaffirmé. Sa principale satisfaction est de se voir incluse dans le processus d'élargissement. En effet, la déclaration conjointe de l'UE et des Etats adhérents « Une seule Europe » qui sera annexée à l'acte final du traité d'adhésion des dix pays qui rejoindront l'union en 2004, a été très favorablement accueillie par la Turquie. La mise en exergue du caractère continu, inclusif et irréversible du processus d'élargissement a été perçue comme un élément de garantie supplémentaire quant à la reconnaissance de son statut de pays candidat.

Le Conseil européen de Copenhague des 12-13 décembre 2002 qui constitue un pas décisif dans le processus d'élargissement, marque un certain volontarisme quant à la candidature de la Turquie. Le Conseil

marque donc la fin des négociations d'adhésion avec Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie. L'UE déclare « *se réjouir à présent d'accueillir ces Etats en tant membres au 1<sup>er</sup> mai 2004* ». Chypre fait donc partie des dix Etats qui deviendront membres de l'UE en mai 2004. L'UE se donne pour objectif d'accueillir la Bulgarie et la Roumanie en tant que nouveaux membres en 2007.

Le Conseil européen rappelle la décision qu'il a prise en 1999 à Helsinki, selon laquelle la Turquie est un pays candidat qui a vocation à rejoindre l'Union sur la base des mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux autres pays candidats. L'UE rappelle l'importance des critères politiques arrêtés en 1993 à Copenhague pour l'adhésion à l'Union : ainsi l'adhésion requiert de la part d'un pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection. Aussi, la Turquie se voit-elle accordée une période d'un an pour se conformer entièrement aux critères politiques de Copenhague. En effet dans ce cas de figure l'ouverture des négociations en vue de l'adhésion aura lieu sans délai.

Force est de constater que l'enjeu pour la Turquie était de se voir inscrite concrètement dans le processus d'élargissement. Consciente que le Conseil européen de Copenhague devait constituer un tournant décisif et contribuer à clarifier les contours de la future carte de l'UE, la Turquie voulait avoir la certitude que sa candidature était reconnue. Le souhait de se voir fixer une date d'ouverture de négociations devait donc permettre, en établissant une échéance fixe, de clarifier la nature de la relation qui la lie à l'UE. La volonté de faire débiter les négociations en 2003 était motivée par la crainte de devoir faire face à partir de mai 2004 à un veto chypriote. Par ailleurs, l'objectif était de ne pas se couper de la Roumanie et de la Bulgarie.

Fondamentalement, la crainte majeure de la Turquie, a été d'être déchue de son statut de pays candidat. L'impression que le Conseil

européen de Helsinki de décembre 1999 n'avait en fait octroyé un statut de pays candidat qu'en théorie semblait s'imposer. La perspective d'adhésion se dissipait aisément dans la mesure où aucune échéance fixe n'avait été établie et le chemin à parcourir était bien peu balisé.

Or, le débat de fond sur l'identité et le statut de la Turquie qui s'est engagé en novembre 2002 par les propos de M. Valéry Giscard d'Estaing<sup>10</sup>, président de la Convention sur l'avenir de l'Europe, a apporté une signification et profondeur toute particulière à la décision qui devait être prise par le Conseil européen de Copenhague. La question de savoir si la Turquie était d'emblée géographiquement et culturellement exclue de la sphère européenne, et la nécessité de clarification de la nature de l'engagement pris par l'UE lors de l'acceptation de la candidature turque lors de Conseil européen de Helsinki se sont manifestées avec d'autant plus d'acuité. Parallèlement, les craintes de la Turquie de se voir accorder un statut spécial se renforcent. Elle accueille avec suspicion le Rapport Régulier de 2002 de la Commission Européenne. La révision du partenariat d'adhésion traduirait-elle la remise en cause de sa candidature. Le groupe chrétien-démocrate propose au Parlement Européen d'annuler la candidature de la Turquie et de lui proposer en contrepartie un statut particulier. La proposition est rejetée lors du vote du 21 novembre 2002. Aussi, dans ce contexte, la réitération de la candidature de la Turquie revêt-elle une importance toute particulière.

### La question chypriote

La question chypriote est reléguée en seconde position. La classe politique et l'opinion publique en général sont davantage intéressées par la candidature de la Turquie que l'affirmation de l'adhésion de Chypre à l'UE en mai 2004. Les assurances données par les dirigeants européens, notamment le ministre des affaires étrangères de la Grèce que « *ce sont les 25 membres de l'UE ensemble qui décideront de l'adhésion de la Turquie* » dissipent les craintes de la Turquie

concernant le risque d'un veto chypriote qui bloquerait son processus d'adhésion.

Le gouvernement, ainsi que le parti d'opposition se réjouissent de voir que la question chypriote est déconnectée de la question de l'adhésion de la Turquie à l'UE. Par ailleurs la décision de suspendre l'application de l'acquis dans la partie nord de l'île est interprétée comme la reconnaissance de la partition de l'île. L'importance de la date du 28 février 2003, en tant que date ultime pour l'aboutissement à un « règlement global du problème chypriote » est mis en lumière principalement par l'Association des Hommes d'Affaires et des Industriels de Turquie qui appelle à une attitude favorable aux recherches de paix sur l'île.

Or, au lendemain du Conseil européen de Copenhague, l'évolution du contexte régional au Moyen-Orient et les préparatifs de la guerre de l'Irak amènent la Turquie à modifier ses priorités en matière de politique étrangère. Dans une situation d'incertitudes aggravée, la crise dans les relations avec les Etats-Unis provoque une perte de repères; l'échéance du 28 février perd de son importance. Le Conseil européen d'Athènes du 16 avril, qui coïncide avec un relatif apaisement des tensions au Moyen-Orient, rappelle à la Turquie l'évolution du calendrier européen et la renvoie au dossier chypriote.

### **Les retrouvailles européennes d'Athènes : « L'UE s'agrandit et la Turquie est absente de la photo de la famille européenne »**

Le Conseil informel d'Athènes du 16 avril constitue une traduction dans les faits des décisions prises à Copenhague. La signature du traité d'adhésion avec les dix nouveaux membres est perçue comme un moment historique, un jour décisif dans le processus d'élargissement et d'unification du continent européen. Or, la Turquie s'exclut elle-même de cet événement : afin d'éviter de côtoyer le dirigeant chypriote grec, ni le chef du gouvernement, ni le ministre des affaires

étrangères de la Turquie ne participent à la cérémonie de signature du traité d'adhésion.

Les réactions de la presse turque au lendemain du Conseil informel d'Athènes permettent de mieux appréhender, a posteriori, l'enjeu qu'avait représenté l'échéance de Copenhague du 13 décembre. La plupart des quotidiens datés du 17 avril, publient en première page la photo de famille prise à la fin du Conseil d'Athènes ; les titres reflètent un profond sentiment d'amertume. « *La photo qui fait mal* » titre le quotidien Sabah, et le quotidien Radikal « *Trouvez le manquant !* » Pour la première fois depuis l'acceptation de sa candidature à Helsinki en décembre 1999, la Turquie ne se trouve pas sur la « *photographie de la famille européenne* ». Que la Turquie, contrairement à la Bulgarie et la Roumanie, pays candidats également exclus de la vague d'élargissement de 2004, ne soit pas présente à la cérémonie de signature du traité d'adhésion est vivement critiqué. Le fait qu'au moment où « *l'UE s'agrandit, la Turquie soit absente* » inquiète. Que la Turquie soit amenée à s'exclure volontairement d'un tel événement est perçu comme l'échec de la diplomatie turque. Le quotidien Radikal, daté du 17 avril résume la situation en ces termes : « *La Turquie, n'ayant pas réussi à initier une dynamique en faveur de la résolution du problème chypriote, n'a pas pris sa place sur la photo de famille pour ne pas être vue avec le dirigeant Chypriote grec, et a connu une des plus grandes défaites diplomatiques de la période républicaine* ».

Parallèlement, la presse turque inscrit la question chypriote sur l'agenda européen de la Turquie. Au lendemain de la signature d'adhésion, les reportages opposent la joie et l'euphorie qui règnent au sud de l'île, à l'amertume et la tristesse qui s'installe au nord. Le quotidien Radikal titre le 18 avril : « *Une île traversée en son milieu par l'UE* ». Les messages du dirigeant de la partie turque de l'île sont souvent critiqués, parfois tournés en dérision. Le quotidien économique et financier Finansal Forum titre le 17 avril : « *Dernière date : 1<sup>er</sup> mai 2004* », et rapporte en première page les déclarations des dirigeants des partis de l'opposition chypriotes turcs qui ont accepté

de rencontrer M. Simitis et qui souhaitent pouvoir aboutir à une solution avant l'adhésion effective de la partie grecque à l'UE.

La réunion du Conseil d'association CE-Turquie qui se réunit le 16 avril, le jour de la signature du traité d'adhésion par les dix nouveaux membres à Athènes, et qui discute du partenariat d'adhésion renforcé proposé par la Commission Européenne à la Turquie, rassure cette dernière. Conformément à la décision prise en décembre 2002 à Copenhague, la stratégie d'adhésion prévue pour la Turquie est renforcée. Dorénavant, l'aide financière octroyée à la Turquie dont le montant est considérablement accru, sera financée au titre de la ligne budgétaire « dépenses de préadhésion ».

L'impression que la Turquie est incluse pour de bon dans le processus d'élargissement s'installe, parallèlement à l'urgence d'aboutir à une solution sur la question chypriote.

#### NOTES

1. *Hürriyet*, 04/08/2002, « Türkiye artık daha özgür ». (« La Turquie est dorénavant plus libre »).
2. *Hürriyet*, 10/05/2002, Feri Tınç, « Ulusal bütünlük tehlikeye girebilir » (« L'unité nationale peut être en danger »).
3. TOBB, IKV.
4. TÛSIAD.
5. Déclarations rapportées par le quotidien *Hürriyet* dans son édition du 13 décembre 2002.
6. *Hürriyet*, 15 décembre 2002, « Biz hazırız, AB degil ».
7. Communiqué de presse du TÛSIAD daté du 16 décembre 2002.



8. Communiqué de presse de l'IKV daté du 14 décembre 2002.
9. Tuncay Özilhan, « AB : uzun ince bir yol », *Görüş*, janvier-février 2003.
10. Entretien accordé par Valéry Giscard d'Estaing le 7 novembre 2002 au *Monde*.

## L'armée turque face à Chypre, la Grèce et l'Union européenne

Michel Bozdemir\*

*« La Turquie est une puissance européenne depuis le XVI<sup>e</sup> siècle. Il serait négatif de l'exclure. »*

*Costas Simitis*

### ABSTRACT

The author of this article presents the counterview of the clichés often presented in regards to the Turkish Army, clichés which become a negative factor in the file for Turkey's candidacy to the E.U. If he regrets the Media over-exposure of the Military power, to which the public opinion listens more than to the civil one, the author estimates, however, that the Army is that of Turkey's institutions which is the most engaged on the road to Turkey's Westernization. If the Turkish military may be able to accept compromises, they would never abandon the two principles of their country: the secular and the unitary State.

### RÉSUMÉ

L'auteur de cet article prend le contre-pied des clichés souvent répandus sur l'armée turque, qui en font un facteur négatif pour le dossier de la candidature de la Turquie à l'UE. S'il regrette la sur-exposition médiatique du pouvoir militaire, plus écouté par l'opinion publique turque que le pouvoir civil, il estime toutefois que l'armée est l'institution de Turquie la plus engagée sur la voie de l'occidentalisation. Si les militaires turcs sont capables d'accepter des compromis ils n'abandonneront jamais les deux principes fondateurs de leur pays: la laïcité et l'Etat unitaire.

Depuis l'été 1999, plusieurs éléments nouveaux accompagnent l'évolution de l'actualité en Méditerranée orientale : l'émergence d'une

\* Professeur de langue et de civilisations turques à l'INALCO (Paris).

nouvelle approche grecque vis-à-vis de son voisin oriental à la suite des tremblements de terre d'août 1999, l'acceptation de la candidature de la Turquie à l'UE par le Conseil de chefs d'Etat et de gouvernement à Copenhague, la proposition du Secrétaire Général de l'ONU pour une solution négociée à Chypre, l'adhésion de l'île à l'UE en mai 2004, la fin du conflit armé mené par les séparatistes kurdes, et enfin, le dernier développement, et non des moindres, l'arrivée seul au pouvoir d'un parti politique nouveau en Turquie.

Cet article propose une approche assez divergente des idées reçues notamment sur la position de l'Armée en Turquie, mais s'inscrit volontiers dans une perspective optimiste supposant que les évolutions en cours sont susceptibles d'inaugurer à terme, une ère de paix et de prospérité dans le Sud-est européen.

### **L'Armée turque face aux enjeux politiques**

Cela paraîtra quelque peu étonnant, mais l'auteur de cet article, pour avoir observé pendant de longues années le comportement politique de l'institution militaire, n'hésitera pas à émettre un avis contraire à la plupart des affirmations relatives à la réticence de l'Armée au projet européen que l'on rencontre régulièrement dans la presse et d'autres médias.

N'en déplaise aux esprits anti-militaristes, force est de constater que sans une puissante institution durablement gagnée aux valeurs occidentales comme l'Armée, la Turquie d'aujourd'hui ne serait certainement pas aussi proche de l'Europe. En effet, le sérieux, le professionnalisme, la longue tradition militaire et l'attachement aux principes de la République, font de l'Armée turque l'institution la plus engagée dans l'occidentalisation du pays.

L'Armée est certainement le corps le plus laïcisé de la société turque. Le seul fait de son insistance, abstraction faite de son côté peu démocratique, sur l'interdiction du *türban* (foulard islamique) à

l'école, à l'Université et dans le domaine public, est une illustration de son engagement aux côtés des valeurs occidentales. Au-delà du symbole, le foulard représente à ses yeux l'exclusion ou l'intégration de la femme dans la société.

Mais, c'est aussi un atout pour l'Occident de pouvoir compter sur une force fiable et fidèle qui, depuis plus d'un demi-siècle, n'a pas déçu ses partenaires. Il suffit d'évoquer la longue période pendant laquelle elle a tenu plus de six cents kilomètres de frontière avec la puissance nucléaire adverse, au risque d'être taxée de sentinelle, gendarme, valet de l'Occident. Sans oublier d'autres « services » appréciables, de la guerre en Corée, jusqu'aux guerres du Golfe avec leurs conséquences, pour ne citer que ceux-là.

Globalement, l'orientation générale qui caractérise la politique turque se retrouve presque à l'identique dans le discours militaire : « ni pro-américanisme aveugle, ni tentation islamiste, ni encore résurgence d'un nationalisme agressif ».<sup>1</sup>

Une institution qui célèbre le 2212<sup>e</sup> anniversaire de sa création,<sup>2</sup> en dépit des sourires que la légende peut provoquer chez les historiens, aura inévitablement une posture impressionnante face à ses interlocuteurs, mêmes élus, qu'ils soient les responsables du plus ancien parti politique, qui n'a que l'âge de la République, ou ceux du parti majoritaire dont la date de création ne remonte à peine qu'à un an.

Depuis la loi de 1925 qui impose aux militaires de rester en dehors de la politique, l'obéissance au gouvernement civil est un principe soigneusement cultivé, même si les actes et gestes de l'armée ont pu le contrarier très souvent.

Contrairement aux affirmations répétées, mis à part des périodes d'exception, l'Armée a fait preuve de son esprit d'obéissance aux civils de manière convaincante ; premièrement lors de l'avènement au pouvoir de la coalition sous la direction de Necmettin Erbakan, et

deuxièmement devant le gouvernement du parti de Justice et de Développement (AKP) vainqueur des élections du 3 novembre 2003. En effet, dans un cas comme dans l'autre, les militaires n'ont pas remis en cause le respect formel du principe de la suprématie civile.

Au terme d'une longue évolution conflictuelle, l'Armée et les forces d'inspiration islamique semblent évoluer vers l'acceptation d'une forme de cohabitation dans le cadre de la démocratie. Cette évolution a exigé de part et d'autre, des concessions importantes sur leur philosophie politique, puisque d'un côté un certain islamisme pouvait ne pas accepter les préceptes de la démocratie et de l'autre l'esprit kémaliste ne pouvait pas tolérer la moindre expression islamique. À plus large échelle, cela donnerait comme résultat le compromis tant recherché entre islam et démocratie.

Il y a donc bien eu une évolution dans le sens de la démocratie sur la base de la dynamique interne. L'implication de l'Europe ne peut que renforcer l'expérience qui est encore fragile, mais qui est déjà bien ancrée dans l'esprit des protagonistes.

Le comportement politique de l'Armée s'analyse non pas à partir des intentions supposées des acteurs, mais par l'observation objective du contexte social, politique et international.

Quelques observateurs soupçonnent la Turquie, poussée par son Armée, de vouloir nourrir des ambitions hégémoniques, notamment en direction du Proche-Orient ; « réottomanisation », « politique néo-ottomane », « puissance régionale » sont quelques-uns des vocables utilisés pour désigner un expansionnisme qui serait dans la nature des choses. C'est méconnaître la prudence et la réserve de l'esprit militaire turc que de lui prêter de telles intentions aventuristes.

Plus récemment, la guerre en Irak a bien illustré que l'Armée turque, loin des motivations déplacées qu'on lui prête, se comporte comme un partenaire réfléchi, réaliste et modéré. Elle est également attentive à ne pas paraître le vrai décideur sans cependant y arriver. Les moindres

gestes de l'Armée étant scrutés, on trouve souvent quelques indices de leur influence sur le gouvernement. On a interprété le silence du Conseil national de sécurité (CNS), qui s'est réuni la veille du déclenchement des hostilités en Irak, comme un signe de réticence, sinon de refus de l'Armée pour s'engager aux côtés des Etats-Unis, ce qui a semble-t-il encouragé des députés à voter contre la résolution autorisant le stationnement des 62 000 GI's en Turquie et l'entrée des troupes turques au nord de l'Irak.

A la suite du refus de l'Assemblée, comme pour rassurer Washington de sa disponibilité dans d'autres domaines, le chef d'Etat-major Hilmi Özkök dans une conférence de presse médiatisée, déclarait à l'intention des Américains que la Turquie était toujours prête à faciliter leurs opérations, et à celle des Européens que l'Armée n'avait aucune intention d'envahir le nord de l'Irak et ses seules préoccupations consistaient : 1) à faire face à l'éventuel afflux de réfugiés, 2) à prévenir un regain d'activité des séparatistes PKK, 3) à empêcher Kirkouk et Mousoul tomber sous le contrôle des Peshmergas leur laissant ainsi le contrôle de gisements de pétrole de la région.

Il est à noter que ces conditions sont également celles du gouvernement, de surcroît, elles sont énoncées avec un ton remarquablement conciliant, parfois même plus modéré que celui de la diplomatie turque. On n'y recèle aucune trace d'aventurisme, ni de relent de nationalisme revendicatif, alors que le ministre des Affaires Etrangères de l'époque, Yasar Yakis a pu évoquer d'éventuels droits de la Turquie sur Mousoul et Kirkouk à l'issue des litiges qu'Ankara a eus en 1926, du temps des Sociétés des Nations et l'Irak sous mandat britannique.

Manifestement, contrairement à l'affirmation des observateurs extérieurs, le discours militaire turc actuel est loin d'être un discours soldatesque mettant en cause les pratiques démocratiques et les grandes lignes bien établies de la politique extérieure turque. En revanche, l'omniprésence trop visible de l'Armée sur la scène publique

(bien qu'elle reste à l'écart de la politique politicienne), son influence plus que probable sur le processus de décision gouvernemental, sont des pratiques difficilement assimilables à une démocratie de type UE.

Un des rares registres où l'Armée n'est pas encore prête à céder devant les civils est celui du niveau de protocole d'Etat et d'interlocuteur politique. Le chef d'Etat-major tient à son rang pour marquer la préséance devant les ministres ; selon la loi, il doit rendre compte au niveau du Premier ministre laissant au ministre de la Défense le simple rôle de la logistique des Armées. Il y a aussi des convenances politiques qui expliquent, sinon justifient la nomination ou le changement de personnalités au gré de sensibilités de l'Etat-major<sup>3</sup>. Par ailleurs, il est de notoriété publique que le Président de la République veille sur certaines nominations ministérielles, comme celle de la Défense, de l'Education nationale et des Affaires Etrangères.

Il convient de faire remarquer que cette singularité n'est pas uniquement le résultat d'une intention institutionnelle. L'opinion publique turque et internationale, les interlocuteurs civils turcs et étrangers, tout concourt à donner à l'Armée un rôle plus important qu'elle ne veut prétendre elle-même : il n'est pas un invité de marque en visite à Ankara qui n'exprime pas le souhait de rencontrer le chef de l'Armée.

Seule la consolidation progressive des pratiques de l'UE dans le contexte turc, d'un côté, et la réassurance donnée à la Turquie d'être considérée comme un membre à part entière, de l'autre, pourront faire rentrer l'Armée dans le cadre normal des institutions européennes.

### **Apprentissage du dialogue**

L'approche positive du gouvernement grec depuis 1999 est un élément de première importance, et la pérennisation de cette approche conduira inmanquablement les autorités turques à concevoir une politique d'adaptation à la nouvelle donne.

Pour le moment, si les gouvernements turcs répondent convenablement aux gestes des responsables grecs, l'Armée semble encore persister dans une logique institutionnelle quelque peu décalée. En effet, on a du mal à saisir le bien fondé ou même quelques fois le sérieux des arguments avancés. Dans sa déclaration devant la Commission de la Défense de l'Assemblée nationale, le 11 avril 2003, le chef d'Etat-major de l'Armée H. Özkök, tirant les conclusions de l'intervention américaine en Irak, préconise la modernisation de l'Armée, notamment dans le domaine des communications par satellite et la modernisation des tanks et des hélicoptères, et ajoute « Nous ne voyons pas ce qu'il y a en Mer Egée au-delà des îles. La Grèce possède des avions AWACS, pas nous ».

Chypre est peut-être le seul domaine où les faits et gestes de l'Armée turque participent directement au processus de décision.

L'approche sécuritaire caractérise naturellement le discours militaire. En même temps on y retrouve l'argument de la responsabilité de la Turquie vis-à-vis de la communauté turque de l'île.

Il est vrai que sur les questions de sécurité internationale, notamment à Chypre et en Mer Egée, l'Etat-major a des idées arrêtées qui sont à l'opposé des politiques grecques. Mais, ce sont des prises de position qui, venant de la première institution concernée, n'ont rien de surprenant et elles sont susceptibles de s'assouplir à mesure que des assurances convaincantes leur sont données.

À la veille de la cérémonie de signature d'élargissement de l'UE à 25, le 16 avril 2003 à Athènes, le gouvernement turc se trouvait dans une situation embarrassante<sup>4</sup>. Au moment où la guerre en Irak évoluait dans une phase critique par l'entrée des Peshmergas à Kirkouk et Mousoul, Ankara souffrait d'un manque de perspectives sur la question de Chypre. Pour sortir de l'imbroglio, le Premier ministre turc Abdullah Gül a d'abord proposé un sommet à cinq, puis Rauf Denktash s'est dit prêt à restituer le grand complexe touristique Famagouste en échange de la levée de l'embargo. Par ailleurs, le



Ministre des Affaires étrangères Gül a tenté d'assouplir les termes de protocole de l'adhésion de l'île à l'UE, en proposant le dénominatif « Chypre » au lieu de « la République de Chypre » dans l'attente d'une solution avant le 1<sup>er</sup> mai 2004, mais le Parlement européen a rejeté cette dernière proposition et la perspective de l'adhésion de l'île réunie par voie de négociations, semble être éloignée jusqu'au moins fin 2004. En attendant, au lendemain de la signature à Athènes de l'accord d'adhésion de Chypre parmi les dix nouveaux membres, Ankara a signé dans un premier temps un engagement de 450 millions d'euros d'aide, pour trois ans, à la partie nord.

Paradoxalement, il semble que la hiérarchie militaire procède toujours d'une approche stratégique assez classique, basée essentiellement sur la géographie ; d'où les descriptifs de l'île dans les discours militaires la considérant comme la « tranchée respiratoire » de l'Anatolie vers la Méditerranée, ou encore la partie de la Turquie en face de l'île désignée comme « le ventre mou » du pays. La proximité de Chypre au littoral méditerranéen de la Turquie, fait ainsi penser à l'Etat-major à un éventuel emploi de force « assaillante » à partir de l'île. Les militaires rappellent volontiers à leurs interlocuteurs le dernier épisode qui remonte, il est vrai, juste avant le réchauffement des relations entre Athènes et Ankara. Il s'agit de la tension à propos des missiles S-300 achetés à la Russie dans le cadre des accords de défense commune gréco-chypriote. La Turquie appuyée par Washington n'a-t-elle pas réussi à les faire stationner en Crète pendant l'été 2000 ? L'argument avancé pour cette réaction énergique d'Ankara fut précisément la portée de ces missiles qui mettaient l'Anatolie largement sous menace.

D'une manière générale, le chef d'Etat-major est l'interlocuteur incontournable pour tous responsables civils et militaires de haut rang. On observe la place privilégiée du chef de l'Armée dans les rencontres régulières de Denktash ou encore c'est le chef d'Etat-major ou ses représentants comme on a pu observer au début de l'année 2003, à la veille du refus du plan Annan, qui ont déclaré devant la presse que la

Grèce s'appuyant sur Chypre pouvait constituer une « force assiégeante pouvant menacer le Sud et le Sud-Est du pays ».

En vérité, après le 16 avril, il ne reste que deux possibilités : la première solution, c'est l'intégration encore plus poussée du nord de l'île à la Turquie, solution qui risque d'éloigner, encore plus, la Turquie de son adhésion; la deuxième solution, c'est la poursuite de recherche du dialogue avec les parties en présence sur les bases du plan Annan. Dans les deux cas, les termes de négociation sont modifiés. L'Europe est désormais l'interlocuteur direct, alors qu'il fut un temps où, du moins certains membres de l'UE comme la France, s'opposaient à l'adhésion de Chypre sans qu'au préalable, le conflit ait été résolu. De la même manière, le fait que toutes les négociations d'adhésion de Chypre ont été conduites uniquement avec les représentants de la partie grecque, était difficilement acceptable pour tous.

S'il est vrai qu'une île divisée devenue membre de l'UE met la Turquie en position d'occupant, cette situation ne peut faire oublier le fait que l'occupation a eu lieu à la suite d'une situation illégale en 1974 où la candidature de l'île n'était pas envisagée. Autrement dit la Turquie n'a pas occupé une partie du territoire de l'UE, mais l'UE qui a créé cette situation en acceptant une île problématique et en négociant seulement avec une des deux communautés.

La crainte des responsables turcs venait aussi de l'imprécision de l'avenir des relations Turquie-UE. Un engagement de l'Europe avec une date de négociation pour la Turquie, aurait certainement favorisé une attitude beaucoup plus conciliante d'Ankara.

Le 16 avril, quel que soit le froid qu'il a jeté dans la classe politique turque, a eu comme impulsion de faire évoluer la situation sur place. À peine une semaine après, les autorités turques de l'île ont, pour la première fois depuis la division, ouvert la « ligne verte » à la circulation des Turcs et des Grecs. Cette mesure, premier signe d'un changement d'attitude probable, semble avoir été proposée par les militaires, en tous les cas, on peut supposer leur accord préalable. Dans les deux cas,

nous retrouvons une malléabilité de l'élément militaire qui est suggestive, compte tenu de la conception stratégique maintes fois exprimée.

Après un moment d'étonnement provoqué par l'ouverture turque, la réponse fut tout aussi encourageante du côté grec; déclarations du Premier ministre Costas Simitis et le président Tassos Papadopoulos sur la nécessité de favoriser le rapprochement des deux peuples et les mesures d'accueil réservés aux Turcs voulant passer au sud sont là, pour attester la réciprocité de la bonne volonté. Même un lapsus terrible dans la bouche de Simitis comme celui d'*enosis* (annexion de l'île à la Grèce) qui aurait provoqué jadis de graves troubles dans l'imagerie populaire turque, est passé presque inaperçu dans la presse.

Il existe encore une dernière chance avant la date fatidique du 1<sup>er</sup> mai 2004, c'est celle des élections dans la partie nord de Chypre prévues en décembre 2003. Si les partisans d'un compromis sur les bases d'Annan l'emportent, il est possible qu'une solution de dernière minute soit avancée avant l'entrée officielle de l'île à l'UE le 1<sup>er</sup> mai 2004.

Il est significatif que le CNS a confirmé à maintes reprises, l'orientation européenne, alors qu'il est resté muet à la veille du refus de stationnement des troupes américaines de l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> mars 2003.

### **Nouveau pouvoir, nouvelles perspectives**

L'arrivée au pouvoir de l'AKP constitue l'élément nouveau dans la répartition des acteurs turcs dans la mesure où cela traduit un changement radical dans la politique intérieure du pays. Pour la première fois depuis 1965, un gouvernement émanant d'un seul parti jouissant d'une large majorité, arrive aux affaires à l'issue des élections du 3 novembre 2002. Certes, en 1996-1997, il y a eu un gouvernement d'inspiration islamique sous la direction de N. Erbakan, mais qui n'a pu se maintenir au pouvoir que pour une courte durée.

Sous la pression de l'Armée, le gouvernement d'Erbakan a dû démissionner. Il n'est pas possible d'analyser ici cet épisode intéressant des rapports conflictuels entre l'Armée et la politique qui fonctionnent désormais sous forme d'*aggiornamento* au lieu d'affrontement frontal. En 1997, l'enjeu était « la menace réactionnaire » qui était publiquement formulée par le CNS comme la menace N° 1 sur la sécurité du pays bien avant les préoccupations gréco-turques et même la question kurde.

On peut distinguer *grosso modo* deux familles d'opinions traversant les lignes de partage traditionnel gauche-droite, progressiste-retrograde ou conservateur-libéral, assez contradictoires sur les principales questions internationales touchant la Turquie.

Une famille plus ouverte, plus disposée à prendre des paris, sinon des risques sur des politiques nouvelles touchant la sécurité ou l'orientation du pays sur l'échiquier international. Un deuxième groupe d'opinions représente l'approche plus classique, plus inspirée de l'histoire et de la géographie du pays, nourrissant des réflexes anciens sur la souveraineté, l'unité, l'intégrité du pays se montre plus sceptique, sinon plus inquiet devant les évolutions qui peuvent remettre en question les acquis ou *statut quo*. L'Armée peut être considérée faisant partie de ce deuxième groupe. Mais aucun acteur n'est figé dans ses positions.

Même si l'interventionnisme militaire fait partie de la vie politique de 1960 à 1997, avec une régularité incompatible avec le système démocratique, on peut aussi avancer nombre d'exemples illustrant l'esprit d'obéissance des militaires turcs à l'autorité civile.

Pendant longtemps on a supposé une intransigeance insurmontable de l'Armée sur un aspect de la démocratisation; celui des droits culturels des Kurdes. Il est vrai que la hiérarchie militaire ne voulait pas entendre parler de l'élargissement des libertés alors qu'elle était engagée dans un dur conflit avec les séparatistes kurdes. Dans le même temps, un certain nombre de responsables actifs ou retraités

exprimaient des avis souples, sinon favorables pour une amélioration dans ce domaine. La fin de la lutte armée a, en effet, favorisé l'assouplissement de la position de l'Etat-major au point d'accepter des mesures concernant l'usage de la langue kurde.

Le problème kurde après une quinzaine d'années de conflit armé, semble avoir trouvé une solution évolutive. L'URSS a disparu en laissant à la place des petits Etat nécessaires.

Les voisinages arabes et iranien représentent désormais moins de tensions qu'ils ne provoquèrent dans les dernières décennies. En dépit des turbulences en cours autour de la Turquie, il est possible que nous entrions dans une période de relative stabilité consécutive au changement de régime à Bagdad. Ainsi, la préoccupation sécuritaire diminuante, l'institution militaire serait emmenée à alléger son poids sur le système politique.

### **Perspective européenne**

Nombre d'incohérences caractérisent les commentaires destinés à l'opinion publique sur les relations turco-européennes. Lire dans un rapport d'un parlementaire européen que « le kémalisme est un obstacle devant l'adhésion de la Turquie à l'UE » ne peut être perçu non seulement par les officiers, mais aussi par une majorité de Turcs que comme une déformation intellectuelle. Il est pour le moins étonnant de recommander aux Turcs de renoncer à ce qui fait leur originalité dans le monde musulman.

Les acquis fondamentaux de la démocratie turque (laïcité, suffrage universel, obéissance de l'Armée à l'autorité civile) sont précisément les résultats du kémalisme. Des approches de cette nature ne peuvent que renforcer les sentiments d'incompréhension sans oublier qu'elles se situent très loin de la réalité historique. Les étudiants qui abordent la Turquie contemporaine savent que le kémalisme n'est ni plus ni moins, qu'un calque sur la civilisation occidentale.

L'Armée turque ne cherche pas à empêcher le processus de rapprochement avec l'UE. Dans l'esprit militaire, l'UE est l'aboutissement naturel de tous les efforts déployés par les élites, depuis les réformes ottomanes du XIX<sup>e</sup> siècle.

Au fur et à mesure que la perspective européenne se précise, elle contribuera à pacifier les sensibilités de l'Armée et la conduira à se mettre encore plus en conformité avec les règles démocratiques, puisqu'on est en droit de supposer que dans une Turquie membre de l'UE, il n'y aura plus de raisons provoquant et justifiant des interventions de l'Armée dans la vie politique. Dans cette logique, les acquis de la République trouveront dans l'Europe un environnement propice à leur maintien et consolidation.

Les analyses, stigmatisant l'omniprésence de l'Armée et négligeant souvent les progrès accomplis en matière de démocratie et de droit de l'homme, supposent que ces progrès ont été réalisés en dépit de ce que l'on croit savoir des réserves et de la réticence des forces armées. On oublie aussi que ce sont les militaires du coup d'état de 1960 qui ont apporté les premiers instruments fondamentaux de la démocratie : *Habeas corpus*, droit de grève, liberté d'association, d'organisation, de manifestation, Cour constitutionnelle, référendum, indépendance des juges pour ne citer que les plus significatifs. Toutes ces réformes ont été motivées par la volonté d'intégrer le pays à la civilisation occidentale et ce bien avant la signature de l'accord d'association avec le *Marché commun* en 1963.

Les bienfaits d'une future appartenance de la Turquie à l'UE seront tout aussi sensibles au plan international. Qu'il s'agisse de Chypre ou des litiges gréco-turcs, toutes les négociations se passent selon le mode et la stratégie classique entre parties adverses, alors qu'il est question de fonder une communauté de gestion appelée à s'intégrer *a priori* sans limites. Ce qui devrait rassurer les inquiétudes des Etats. Cette dimension d'intégration peut constituer progressivement un facteur pacificateur.

Avant même d'assumer ses responsabilités de chef du gouvernement, le Premier ministre turc Recep Erdogan a déclaré lors de sa première visite à Athènes : « Nous ne devons plus affronter la Grèce comme une adversaire. » Le chef du parti majoritaire avait déjà déclaré au lendemain des élections qu'il était en faveur d'un changement politique sur la question chypriote, puisque la politique suivie depuis quarante ans n'avait donné aucun résultat et qu'il faudrait par conséquent la modifier. Il s'est donc prononcé pour le plan de Kofi Annan, qualifié « d'une bonne base de discussions ».

Le Premier ministre grec, Costas Simitis et Recep Erdogan se sont déclarés pour une solution du problème chypriote qui aiderait à résoudre toutes les questions concernant à la fois les relations entre Athènes et Ankara, et entre l'Union européenne et la Turquie.

### **Impressionnante, mais docile**

Contrairement à l'impression donnée et diffusée à tort et à travers, l'Armée turque mises à part ses interventions directes, est une institution legaliste, prudente et respectueuse de la division de tâches civiles et militaires. Une kyrielle d'exemples tente de le prouver.

Lors de l'intervention de l'Armée à Chypre en 1974, la réticence de la hiérarchie militaire a été bien observée. Bülent Ecevit, le Premier ministre à l'époque, a dû convaincre l'Etat-major sur la nécessité de l'opération et les risques encourus, à la fois sur le terrain, mais aussi par rapport aux Etats-Unis.

La même réticence pour la participation de la Turquie à la coalition contre l'Irak a été attestée lors de la première guerre du Golfe. Le chef de l'Etat-major de l'époque, Necip Torumtay, a dû démissionner de son poste pour s'opposer à « une implication aventurière et dangereuse des forces armées ».

Certes, l'Armée jouit d'une grande autonomie que les démocraties classiques peuvent difficilement admettre. Les nominations et les promotions sont gérées essentiellement par cooptation, même si les décisions sont entérinées par les autorités civiles. Naturellement, l'Armée veille à la sécurité intérieure et extérieure, prépare les plans de défense du pays et elle a son mot à dire à tous les niveaux des processus de décision. L'institution militaire a également la haute main sur la production et l'acquisition de l'armement dont le financement est souvent accordé sans trop de difficultés par l'Assemblée. OYAK, la Caisse mutualiste des officiers, constitue désormais un secteur économique important, facilitant les conditions de vie des membres de l'Armée, même si les craintes d'un complexe militaro-industriel à l'américaine ne se sont pas avérées fondées<sup>5</sup>. Tous ces éléments démontrent le poids excessif de l'institution militaire par rapport aux normes de l'Union européenne. Mais, ce constat objectif ne doit pas conduire les observateurs à imaginer un dictat déguisé, institutionnalisé. Il importe de souligner que cette situation résulte davantage de la faiblesse des autorités civiles que des revendications corporatistes militaires<sup>6</sup>. L'Armée turque ne souhaite pas pérenniser le rôle politique direct qu'elle a pu jouer dans le passé.

« Ce pouvoir si pesant des « pachas »<sup>7</sup> prend parfois une tournure péjorative sous certaines plumes qui, non seulement, confirment les sentiments de « mal compris, mal aimé » des intéressés, mais en plus elles n'aident pas à l'approfondissement de l'analyse.

Le CNS, présidé par le Président de la République, est, selon la constitution, un conseil consultatif dont les membres militaires sont en nombre inférieur aux membres civils. En janvier 2003, la composition du CNS a été modifiée conformément aux critères de Copenhague, de façon à renforcer la majorité civile avec huit membres : Premier ministre, trois vice-Premier ministres et les ministres de la Justice, de la Défense, de l'Intérieur et des Affaires Etrangères. La partie militaire comprenant cinq membres : le Chef d'Etat-major, les commandants des trois armées et celui de la gendarmerie. Sur le plan



formel et juridique, ce conseil est chargé de donner, des avis et des recommandations au gouvernement en matière de sécurité intérieure et extérieure.

L'acceptation, par l'ensemble des élites de l'expression politique de l'islam, est désormais un acquis irréversible naturellement à la condition du respect par les intéressés des règles démocratiques. C'est ainsi que le résultat des élections du 3 novembre 2002, bien qu'elles consacrent le succès spectaculaire du parti AKP, n'a fait l'objet d'aucune réserve de la part de l'Armée. Tout au contraire, le chef d'Etat-major en partant aux Etats-Unis a publiquement salué la volonté populaire. Même s'il est très tôt pour envisager un mandat sans accrochage, il semble que de part et d'autre, il existe une volonté de ne pas provoquer de confrontation publique. L'Armée soigne son image loyaliste par des prises de positions publiques, même si indirectement elle fait comprendre qu'elle reste un acteur central de la vie publique et parfois politique. Tel fut le sens des entretiens que le chef d'Etat-major a eus avec le Premier ministre et le chef du principal parti d'opposition, à la veille du déclenchement des hostilités en Irak. D'ailleurs, tout au long du conflit, les déclarations des responsables militaires ont été en parfaite harmonie avec celles du gouvernement, à la différence d'un plus grand éclat médiatique que provoquèrent les premières.

Ce qui n'est pas conforme à l'esprit démocratique, c'est l'audience excessive dont bénéficient les déclarations des responsables militaires qu'aucun politicien ne peut espérer.

Un grand nombre de mesures de démocratisation qui se sont succédées, depuis l'accession de la Turquie au statut de candidat à l'UE au sommet de Copenhague, ont réduit certaines compétences et prérogatives de l'institution militaire, sans que celle-ci causât un obstacle majeur à la réalisation des décisions prises.

Parmi les mesures de démocratisation, ni celle des tribunaux d'Etat qui comprenaient un juge officier, ni la suppression de la peine

capitale n'ont rencontré d'opposition des militaires. Il est significatif qu'à cet égard, la plus forte opposition est venue d'un parti nationaliste.

Plus récemment, l'été 2000 on a observé la même retenue des militaires à propos de la langue kurde dans les médias et son enseignement. Quant à la difficile question de la souveraineté, on peut parier que les militaires turcs ne seront pas plus frileux que les civils. Après tout, ils pratiquent quotidiennement le partage de tâches internationales en matière de défense au sein de l'Alliance Atlantique depuis plus d'un demi-siècle.

Le rôle politique principal qu'on peut constater à propos de l'Armée, réside dans les prises de décision concernant les questions de sécurité nationale à l'exclusion du maintien de l'ordre traditionnel. Le plus haut lieu de décision où les représentants de l'Armée interviennent est le CNS. Ce que les observateurs ne saisissent pas, ce n'est pas le fait d'être majoritaire dans ce conseil ou d'y disposer d'une participation plus ou moins importante, mais c'est l'audience dont bénéficie le discours militaire, quelles que soient ses modalités de transmission. Il suffit qu'un général porte la voix de son institution, il sera bien écouté.

Il est vrai que des traces d'une longue tradition de présence au sein des institutions existent toujours. Que fait un général au Conseil de l'enseignement supérieur? Peut-on justifier la présence d'un officier supérieur dans le Haut conseil? etc., etc.

Cependant, dans un contexte apaisé, quelque peu prospère, où l'appartenance à une famille européenne serait vécue non pas comme une aspiration unilatérale — ce fut le cas depuis plus d'un siècle —, mais comme une adhésion mutuellement intériorisée, on peut raisonnablement s'attendre à l'assouplissement des positions tranchées de tous les segments de la société turque. Comment imaginer que l'Armée puisse faire un coup d'Etat dans une Turquie membre de l'UE? Pourquoi craindre que les partis islamiques ne remettent en

cause les principes démocratiques qui leur assurent le droit à l'existence? Pourquoi soupçonner que les nationalistes s'obstinent à se cramponner à une conception de souveraineté dépassée pour refuser un statut honorable pour le pays et les bienfaits attrayants de la nouvelle famille des nations?

Il convient de noter également la tradition du respect des règles dans le foyer des armes qui fait que s'il y a un consensus global et une confiance réellement vécue, l'Armée dispose suffisamment de maîtrise sur elle-même pour accepter des « sacrifices » corporatistes pourvu que cela soit perçu comme bénéfique au pays, et cela est dit haut et fort. Après tout, mis à part les intermédiaires militaires, toute décision la concernant fut prise par l'autorité civile ; contrairement aux actions extérieures du régime des colonels en Grèce, les militaires au pouvoir en Turquie ont fait preuve de retenue et de loyalisme en matière de politique extérieure. On se souvient du premier communiqué de la junte de 1960, qui parla déjà du respect des traités internationaux et de la loyauté à l'égard de l'OTAN. On peut aussi évoquer la levée du veto turc au retour de la Grèce à l'OTAN, qui fut donnée par la junte militaire de 1981.

En revanche, les velléités du type « Nous étudions nos droits sur Mousoul et Kirkouk », prononcé à la veille de la guerre de l'Irak par un ministre des Affaires Etrangères rapidement limogé, sont des propos que l'on peut entendre chez les nostalgiques ou ultranationalistes en marge de l'échiquier politique, mais pas chez un responsable militaire.

Pourquoi et comment expliquer cette retenue, cette autodiscipline? Sûrement pas par une particularité *sui generis*, suggérant une explication culturaliste, mais par la reproduction soignée d'un prototype d'officier dans un moule professionnel avec des préceptes idéologiques, somme toute calquées sur l'héritage européen. La culture militaire, quel que soit son penchant universel vers l'autoritarisme, est nourrie dans sa version turque de valeurs ajoutées qui peuvent être considérées, *a priori* déplacées, mais constituent, en

l'occurrence, l'originalité de l'expérience turque. L'adoption sans complexe de la civilisation européenne, dans des circonstances de guerre (1918-1922) contre les forces occupantes (la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, la Grèce), a été possible grâce à l'appui sans faille de l'Armée. Pourtant cette période, traumatisante pour la Turquie, n'est pas une souvenance lointaine pour l'institution, mais elle est une composante de sa culture identitaire, reproduite et retransmise avec efficacité d'une génération à l'autre. La « psychose de Sèvres » qui renvoie aux craintes de démembrement de l'Empire ottoman par les puissances victorieuses fait partie également de cette mentalité.

L'entrée de la Turquie dans l'UE peut être imaginée comme une participation à un « cercle vertueux » ou toutes les parties seront disposées à composer pour le bien commun alors que son exclusion conduirait inmanquablement la reprise des conflits dans un « cercle vicieux »<sup>8</sup>. Ceci risque de conduire de nombreux penchants négatifs (repli sur soi, ultra-nationalisme, panturkisme, islamisme, militarisme, expansionnisme...) à gagner du terrain pour longtemps.

La déception et le désespoir peuvent effectivement pousser les responsables turcs, à durcir leurs positions et bloquer des solutions négociées à Chypre comme en Mer Egée. Les conséquences de l'installation de l'influence américaine en Irak aura comme résultat, entre autres, un soulagement sur ses frontières sud avec ses voisins arabes, ce qui va permettre de concentrer son attention et ses ressources sur ses problèmes avec la Grèce. Mais toutes ces hypothèses ne sont valables que premièrement dans la continuation d'une faible efficacité gouvernementale, et deuxièmement dans une perspective d'exclusion.

En effet, il est supposé qu'en dépit d'une large majorité, une première depuis près de 40 ans, le gouvernement turc actuel veuille continuer à afficher un profil de négociateur plutôt que dominant et sûr de lui. On peut aussi imaginer qu'il fera bon usage de sa majorité et en se dégageant de ses handicaps idéologiques d'origine pour, à la fois, se donner une nouvelle identité, et s'imposer comme maître

incontesté des grandes décisions. Dans cette perspective et à condition de bien soigner les sensibilités des élites kémalistes, notamment l'Armée en matière de laïcité, le gouvernement d'AKP peut parfaitement imposer ses options politiques internes et internationales. Encore une fois, rassuré dans sa conviction profonde concernant les acquis laïcs et la démocratie classique, l'Armée n'aura pas grande peine à accepter les conséquences institutionnelles d'une politique de négociation à Chypre avec la Grèce et avec l'UE. Dans l'affaire de la constitution de la défense européenne, il n'y a pas eu non plus une opposition insurmontable de la part de l'Armée.

En se braquant sur l'Armée, on oublie souvent que d'autres forces participent et de manière décisive au processus de décision.

Sur les enjeux chypriotes et égéens, l'Armée n'est pas le seul organisme réfractaire au compromis proposé; la présidence, la diplomatie turque, l'opinion publique sont aussi hésitantes et réservées.

Comme dans toute société fortement structurée, chaque groupe social secrète une tendance corporatiste cherchant à la fois à défendre les intérêts catégoriels et à influencer la politique générale dans le sens de sa vision particulière. Les organisations professionnelles, syndicales et les groupes d'intérêt s'efforcent tous d'inscrire leur influence sur les autres catégories et sur l'ensemble sociétal. Il est vrai que l'Armée dispose infiniment plus de moyens d'influence que toute autre formation. Cependant cette influence incontestable n'est pas sans limites, ni sans rapport avec la conjoncture.

D'une part, la très longue période d'instabilité gouvernementale a certainement facilité le renforcement de l'autorité militaire dans le domaine politique, et de l'autre l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement homogène ne signifie pas nécessairement l'effacement pur et simple des militaires de la scène publique. En effet, la nature de la nouvelle équipe incite l'observateur à la prudence quant à la maîtrise politique. On a vu les tergiversations, et même les difficultés

publiquement observées entre les diverses prises de positions des civiles et militaires, notamment sur Chypre. Précisément, la première divergence publique est apparue sur le caractère négociable ou non du plan des Nations-Unies sur Chypre. Le Premier ministre Erdogan déclarait qu'il constituait tout à fait une base de négociation, alors que les généraux donnaient publiquement leur appui à Denktash, donc à sa politique d'intransigeance.

Les médias donnent l'impression que les grandes décisions, concernant la sécurité, se font d'abord dans la sphère militaire. Dans une démocratie, ce n'est pas le chef d'Etat-major qui doit déclarer la politique du gouvernement. Même si une concordance de vue est incontestable, il n'est pas dans les traditions démocratiques que les représentants de la fonction militaire se présentent devant l'opinion publique comme les véritables décideurs, sinon les vrais détenteurs de pouvoir.

## Conclusion

On peut craindre qu'un échec de l'intégration de la Turquie à l'UE, provoque des effets nuisibles durables dans les relations Grèce-Chypre-Turquie. Tant que l'Europe ne la considère pas faisant partie de la famille et se comporte comme un inspecteur sourcilieux, cherchant sans cesse les moindres faiblesses à dénoncer, elle sera toujours un interlocuteur mal à l'aise et prompt à réagir sur la défensive. Dans la simple logique de négociation, il est aisé d'imaginer que les décideurs civils et militaires ne se sentant plus liés à une supervision européenne, soient tentés de s'engager dans des politiques intransigeantes, sinon démagogiques. Ils deviendront plus fermes sur Chypre et sur des litiges égéens. Des thèmes irréalistes alimentés par l'amertume et la frustration risquent de dominer l'opinion turque.

En fin de compte, en acceptant Chypre divisée, l'UE a modifié *de facto* ses exigences sur la candidature turque, puisque les critères politiques

touchant au système démocratique ne suffiront plus à évaluer l'acceptabilité d'Ankara. Les litiges gréco-turcs et surtout Chypre interviennent désormais comme des critères supplémentaires. Dégagés d'accomplir ces critères du fait de l'exclusion de la perspective d'adhésion, les responsables turcs donneraient libre cours à toutes leurs velléités d'indépendance totale, de repli ou d'aventure... Autrement dit, tant que l'incertitude est maintenue, quant à la place de la Turquie dans l'Europe, la Grèce, Chypre et depuis le 16 avril 2003 l'UE, ne manqueront pas d'avoir des conflits potentiels dans leurs relations avec la Turquie.

De la même manière, l'UE s'est mise dans l'obligation de négocier aux côtés de la Grèce et Chypre face à Ankara, et par conséquent d'accepter soit des exigences moins élevées en matière de droits de l'homme en Turquie, soit une période de négociation moins longue en échange d'un compromis plus lourd pour Ankara. Les termes de la négociation triangulaire se sont ainsi déplacés au niveau européen, et les enjeux ont ainsi changé de nature.

L'ouverture de la ligne verte à Chypre le 23 avril 2003 à la libre circulation par les autorités du nord, semble être décidée en accord avec les responsables militaires. Ce qui constitue un indice de plus signifiant que l'Armée ne s'opposera pas à une solution négociée.

L'importance de l'enjeu européen pour les Turcs de toute tendance, est telle qu'elle peut faire taire n'importe quel acteur aussi influent soit-il. L'Armée n'échappe pas à cette règle.

S'il y a crise à prévoir dans les rapports militaro-civils en Turquie, cela ne sera pas sur l'Europe, ni sur Chypre. L'Armée est parfaitement capable de saisir le sens profond de l'orientation prise par la Turquie et ses nécessités parfois douloureuses à assumer. Ce qu'elle ne peut pas admettre, et cela, en toutes circonstances, c'est l'abandon de deux principes fondateurs : la laïcité et l'Etat unitaire. Le respect de ces principes constitue la condition *sine qua non* de tout compromis politique où l'Armée serait appelée à dire son mot. Sur tout autre sujet, l'ouverture, la négociation et le compromis restent possibles.

## NOTES

1. Didier Billion, « Réflexions sur la politique extérieure de la Turquie », *Études Helléniques*, v. 8, n° 2, 2000, p. 67.

2. La presse turque relate régulièrement la cérémonie commémorative de la création de l'Armée turque célébrée tous les ans par l'Armée de Terre qui fait remonter ses origines à 210 av. J.C. Les historiens parlent volontiers des proto-turcs qui se rattachent à l'empire des Hiong-nou (210-179 av. J.C.), une fédération de peuples nomades, prédécesseurs des Huns. Ces proto-turcs participent à la fondation d'une puissance militaire redoutable aux confins de la Chine sous la direction de leur Kagan T'eou-man et surtout son fils et le successeur Mao-touen ou Mei-tei (Mété en turc). Cf. René Grousset, *L'empire des Steppes*, Payot, 1965, p.63.

3. L'élection du Président de la commission de défense de l'Assemblée nationale en 2003, a créé un malaise dans les rangs de l'Armée. Le nouveau Président de la commission étant un ancien officier exclu de l'Armée en raison de ses sympathies pour les milieux islamistes, a dû démissionner pour laisser sa place à un autre de son parti.

4. Nombreux sont ceux qui avaient averti que « les acquis *de facto* pouvaient devenir 'empoisonnants' s'ils ne sont pas entérinés *de jure*. Cf., M. Bozdemir, « Chypre, nœud gordien de la Méditerranée orientale », *Défense Nationale*, février 1986, p. 106.

5. M. Bozdemir, « Une forme nouvelle de complexe militaro-industriel : le cas turc », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 143-155.

6. Pour une analyse des responsabilités civiles et militaires Cf., Michel Bozdemir, « La Marche turque vers la démocratie », *Peuples Méditerranéens*, n°60, 1992, p. 9-24.

7. Eric Rouleau, « Ce pouvoir si pesant des militaires turcs », *Le Monde Diplomatique*, septembre 2000, p. 8-9.

8. Panayotis J, Tsakonas, Dimitri C. Conostas, « Turkey's Democratic Process and International Stability after Helsinki : A Research Agenda », *Hellenic Studies*, v. 8, n° 2, 2000, p. 180.



## La Grèce en 2002

Jean Catsiapis\*

Le démantèlement de l'organisation terroriste du « 17 novembre », la poursuite de la détente gréco-turque, la bataille des élections locales, constituent les principales caractéristiques de l'année 2002, qui a commencé pour les Grecs avec le remplacement de la drachme par l'euro.

### L'euro et la bonne tenue de l'économie grecque

Le 1<sup>er</sup> janvier 2002, la drachme est remplacée par l'euro, monnaie commune de 12 des 15 pays membres de l'Union Européenne. C'est grâce à de gros efforts, que la Grèce a pu obtenir in extremis sa qualification de membre de la zone euro. Avec une croissance de 4% en 2002, contre 0,9% pour la moyenne de leurs partenaires européens, les Grecs pour la 8<sup>ème</sup> année consécutive connaissent une expansion de leur économie, fruit de leur politique de convergence avec le reste de l'Europe notamment grâce aux fonds d'ajustements structurels en provenance de Bruxelles<sup>1</sup>. La préparation des Jeux Olympiques d'Athènes de 2004 a incontestablement dopé l'économie grecque grâce à une politique de grands travaux. Les investissements, en hausse de 7,4% en 2002, contre 6,9% en 2001, tout comme la consommation des ménages, en progression de 3,1% en 2002 contre 2,7% l'année précédente témoignent de la bonne santé de la Grèce. Un excédent budgétaire de 0,8% du PIB en 2002 et une perspective d'un gain, en 2003, de 3 milliards d'euros résultant de la poursuite de la politique de privatisation sont aussi des points positifs pour l'économie hellénique.

\* Université de Paris X

Toutefois, celle-ci présente aussi des signes négatifs. L'inflation, qui dans le budget 2002 avait été estimée à 2,8% a finalement atteint les 3,9%. L'économie grecque demeure très peu compétitive et se refuse toujours aux réformes structurelles indispensables pour faire face à ses concurrentes. La baisse des exportations et une légère hausse en 2002 expliquent notamment un accroissement du déficit de la balance des paiements courants, qui atteint 5,9 milliards d'euros contre 5,4 milliards en 2001. Le chômage, de l'ordre de 10,3% constitue, selon les enquêtes d'opinion, le problème majeur des Grecs, qui aspirent à un système de protection sociale plus efficace.

### **Le démantèlement de l'organisation terroriste du « 17 novembre »**

L'organisation terroriste d'extrême gauche « 17 novembre » est née après la chute du régime des colonels, en juillet 1974, même si on peut penser, qu'elle tient son origine dans le « Mouvement du 29 mai », organisation armée d'opposition à la dictature militaire créée à Paris en 1969 par une quarantaine de jeunes Grecs. Elle se manifestera pour la première fois, le 23 décembre 1975, avec le meurtre de Richard Welch, premier secrétaire de l'ambassade des Etats Unis à Athènes, chef de la CIA en Grèce. Pendant 27 ans le « 17 novembre » va procéder à des dizaines de hold up et à 23 assassinats dont le dernier a été, le 9 juin 2000, celui du général Stephen Saunders, attaché militaire de l'ambassade de Grande Bretagne. Mais l'impatience des Américains et des Anglais, dont plusieurs de leurs diplomates et militaires, ont été les cibles privilégiées du « 17 novembre », ont amené le gouvernement grec à intensifier la lutte contre cette organisation, dont aucun membre en 27 ans, n'avait été arrêté.

Foncièrement anti-impérialiste et anti-américain le « 17 novembre » n'a pas été considéré pendant longtemps comme très dangereux par l'opinion publique grecque, qui ne regrettrait pas, au demeurant, compte tenu de l'absence d'une véritable épuration, l'exécution, par les membres de cette organisation, de collaborateurs de la junte militaire, comme le policier tortionnaire, Evangelhos Mallios.

Les événements du 11 septembre 2001 à New York et les menaces terroristes sur les JO d'Athènes ont eu pour conséquence d'inciter la police grecque à coopérer avec les polices américaine et anglaise. C'est toutefois par le plus grand hasard, à la suite de l'arrestation, le 4 juillet, d'un membre du « 17 novembre », qui se blesse à la suite d'une tentative d'attentat que les principaux responsables de cette organisation vont être appréhendés. Au total 19 personnes ont commencé à être jugées, à partir du 3 mars 2003, « pour participation à une organisation criminelle » au cours d'un procès, qui doit durer entre 4 et 6 mois. Mais les premières audiences de ce procès, auxquelles viendront témoigner en faveur des accusés 200 personnes dont Alain Krivine, dirigeant de la Ligue communiste révolutionnaire (LCR), font douter du sérieux de son instruction.

L'arrestation, début février 2003, de quatre membres présumés de l'organisation terroriste ELA (Lutte révolutionnaire populaire), marque un nouveau succès de la police hellénique pour neutraliser les groupes clandestins armés, qui agissent en Grèce.

### **La bataille des élections locales**

En avril 2000, lors des dernières élections législatives la Nouvelle Démocratie (ND) a failli l'emporter sur les socialistes du Pasok, qui la devançant seulement d'un pour cent de voix<sup>2</sup>. Son chef, Constantin Caramanlis, neveu et homonyme du fondateur de ce parti, s'efforce depuis sa courte défaite, de rassembler autour de lui, ceux qui sont proches de lui. Il a ainsi obtenu du maire d'Athènes, Dimitri Avramopoulos la mise en sommeil, le 11 juin 2002 de son parti le KEP, première étape de ce dissident de la ND sur le chemin de la réintégration dans sa formation politique d'origine.

Le Premier ministre et Président du Pasok, Costas Simitis sort renforcé à l'issue de la Conférence de son parti, qui se tient le 5 juillet et affirme qu'il ne souhaite pas se retirer de la vie publique et qu'il

conduira lui-même les socialistes lors des prochaines élections législatives prévues au plus tard au printemps 2004. Toutefois ce succès ne met pas fin aux rumeurs sur sa succession dans les milieux politiques athéniens.

Les 13 et 20 octobre se sont tenues les élections municipales et départementales où l'affrontement Pasok-ND a été très vif. La ND confirme sa montée en puissance en remportant facilement la mairie d'Athènes avec 60% des voix avec Mme Dora Bakoyannis, qui succède ainsi à D. Avramopoulos, qui ne se représentait pas. Le Pasok subit un net recul en perdant de nombreuses municipalités et conseils départementaux ; toutefois le succès qu'il remporte avec Mme Phophi Yennimata qui s'empare de la super-préfecture d'Athènes - le Pirée, détenue par une personnalité soutenue par la ND, atténue sa défaite et évite ainsi la convocation d'élections législatives anticipées, que réclamait la droite avant la tenue de ces élections locales.

### **La poursuite de la détente gréco-turque**

Le dialogue gréco-turc, instauré pendant l'été 1999, s'il a permis aux dirigeants des deux pays de nouer des liens personnels de qualité et à leurs peuples de dissiper la très forte hostilité, qui pendant longtemps a caractérisé leurs rapports, n'a cependant pas débouché sur le règlement des contentieux opposant Athènes à Ankara.

Outre la question chypriote, toujours non résolue, fin 2002, cette année là a été marquée par une très nette augmentation des incidents en mer Egée : on note ainsi 3240 violations de l'espace aérien par l'aviation turque contre 976 en 2001 et 446 en 2000<sup>3</sup>. Face à ces incidents, provoqués délibérément par Ankara, les autorités grecques s'efforcent de maintenir un dialogue avec leurs homologues turcs.

Pour renforcer la détente avec la Turquie la Grèce a pris l'initiative en mars 2002 d'organiser en commun avec elle une réception à l'hôtel Hilton de Bruxelles à l'occasion du 50<sup>ème</sup> anniversaire de leur adhésion

à l'OTAN. Elle a surtout décidé de se faire le meilleur avocat en Europe des intérêts turcs. Inaugurant sa présidence de l'UE, début 2003, Costas Simitis a tenu à déclarer que « La Turquie est une puissance européenne depuis le XVI<sup>ème</sup> siècle. Il serait négatif de l'exclure<sup>4</sup> ».

Il est certain que la Grèce, par cette politique d'amitié avec la Turquie, ses succès économiques et le fonctionnement régulier de ses institutions politiques, présente aujourd'hui une image très positive aux yeux de la communauté internationale.

#### NOTES

1. Voir le supplément sur l'économie grecque du *Monde* du 12 décembre 2002.
2. Le 9 avril 2000 le Pasok remporte les élections avec 43,79% des voix et 158 sièges. La ND obtient 42,73% des voix et 125 sièges.
3. *Kathimerini* du 15 janvier 2003.
4. *Le Monde* du 9 janvier 2003.

## Chronologie - Grèce

1<sup>er</sup> novembre 2002 - 30 avril 2003

**18 novembre** : R.Erdogan, le chef du parti turc AKP, en visite à Athènes déclare : « Nous ne devons plus considérer la Grèce comme une adversaire ».

**1<sup>er</sup> janvier** : Succédant au Danemark, la Grèce préside l'UE durant le premier semestre 2003.

**8 janvier** : Dans un entretien au Monde du 9 janvier le Premier ministre Costas Simitis déclare : « La Turquie est une puissance européenne depuis le XVI<sup>ème</sup> siècle. Il serait négatif de l'exclure ».

**15 janvier** : Nikoforos Diamantopoulos, Médiateur national de Grèce a été élu Médiateur européen par le Parlement européen au second tour par 294 voix contre 215 (socialistes, libéraux, les communistes de la GUE et une partie des verts) au député conservateur britannique Roy Perry du Parti populaire européen.

**1<sup>er</sup> et 3 février** : La police grecque a arrêté 4 membres présumés de l'organisation terroriste ELA (Lutte révolutionnaire populaire) le plus ancien groupe armé de l'extrême gauche hellénique.

**17 février** : Conseil européen extraordinaire à Athènes convoqué par la Grèce portant sur la question de l'Irak.

**3 mars** : Début à Athènes du procès des 19 inculpés du groupe du « 17 Novembre », soupçonnés d'avoir commis 23 assassinats et des dizaines d'attentats et d'attaques à main armée.

**4 avril** : 95% des Grecs se déclarent opposés à la guerre en Irak et 67% que l'Irak de Saddam Hussein ne constituait pas vraiment une menace pour la paix et la stabilité internationale.

**16-17 avril** : Conseil européen sous la présidence grecque à Athènes.

## Chronologie - Chypre

1<sup>er</sup> novembre 2002 - 30 avril 2003

**11 novembre :** Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan présente au Conseil de sécurité un projet de règlement de la question chypriote.

**18 novembre :** Le Conseil national de Chypre, présidé par le chef de l'Etat et composé des dirigeants des grands partis chypriotes donne son feu vert au plan de Kofi Annan, comme base de négociation.

**22 novembre :** Le président Chirac dit à propos de la question chypriote « qu'on ne peut pas importer des conflits dans l'UE ».

**13 décembre :** Le Conseil européen de Copenhague accepte l'élargissement de l'UE, au 1<sup>er</sup> mai 2004, à dix nouveaux candidats dont Chypre.

5000 Chypriotes turcs manifestent en zone occupée en faveur de la réunification de l'île sur la base du plan de Kofi Annan.

**18 décembre :** Le ministère turc des affaires étrangères proteste contre la décision du sommet de Copenhague relative à l'adhésion de Chypre sans la participation des Chypriotes turcs : « L'UE n'a nullement le droit de prendre des décisions unilatérales sur l'avenir de Chypre, en violation des traités internationaux et de créer des obligations internationales ».

**26 décembre :** 30 000 Chypriotes turcs défilent à Nicosie pour l'intégration dans l'UE et réclament la démission de leur leader, Rauf Denktash.

**2 Janvier :** Recep Tayyip Erdogan, le chef du parti AKP (islamiste) déclare : « Je ne suis pas favorable à la politique menée sur Chypre depuis 30 à 40 ans. Chypre n'est pas l'affaire personnelle de M. Denktash. Si nous pensons que c'est négociable alors négocions ».

**3 Janvier :** Glafcos Cléridès, président de la République, sortant, annonce sa candidature à l'élection présidentielle, mais en précisant qu'il limitera son mandat à 16 mois afin de poursuivre les négociations sur la réunification de Chypre.

**6 janvier :** Selon un sondage publié par le journal chypriote turc Kibris 65,4% des Chypriotes turcs sont favorables au plan de réunification de Chypre de Kofi Annan.

**8 janvier :** Hilmi Özkök, le chef d'État major turc affiche son soutien à R. Denktash, qui a rejeté le plan de Kofi Annan.

**14 janvier** : 40 000 Chypriotes turcs manifestent à Nicosie pour la réunification de Chypre.

**16 février** : Election de Tassos Papadopoulos au 1<sup>er</sup> tour de scrutin des élections présidentielles avec 51,51% des voix contre 38,80% à G. Cléridès, 6,62% à A. Markidès et 2,21% à N. Koutsou.

**8 février** : Le Chypriote Georges Pikis a été élu par les représentants de 85 pays membre de la Cour pénale internationale, qui comprend 18 juges.

**26-28 février** : Visite à Chypre de Kofi Annan, qui souhaite que son plan de paix soit soumis à l'approbation des Chypriotes grecs et turcs par referendum, le 30 mars.

**1<sup>er</sup> mars** : Composition du nouveau gouvernement chypriote :

Ministre des affaires étrangères : Georges Iacovou

Ministre des finances : Marcos Kyprianou

Ministre de l'intérieur : Andréas Christou

Ministre du travail et de la sécurité sociale : Iacovos Keravnos

Ministre de la défense : Kyriacos Mavronicolas

Ministre de l'éducation et de la culture : Pefkios Georgiadès

Ministre du commerce, de l'industrie et du tourisme : Georges Lilikas

Ministre de la santé : Mme Constantia Akkelidou

Ministre des communications et des travaux publics : Kyriakos Kazamias

Ministre de l'agriculture, des ressources naturelles et

de l'environnement : Efthimios Efthimiou

Porte-Parole du gouvernement : Kypros Chrysostomides

Ministre délégué auprès du Président : Christodoulos Pashiardis

**10-11 mars** : Echec des négociations intercommunautaires à La Haye.

**9 avril** : Le Parlement européen approuve par 458 voix contre 68 et 41 abstentions l'élargissement de l'UE à dix nouveaux Etats; l'approbation spécifique de l'adhésion de Chypre a été adoptée par 507 voix contre 29 et 26 abstentions.

**14 avril** : vote de la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU n° 1475, faisant porter à R. Denktash la responsabilité de l'échec des négociations intercommunautaires de La Haye et appuyant le plan de K. Annan comme base unique de négociations à venir.

**16 avril** : Signature à Athènes du traité d'adhésion de Chypre à l'UE.

**21 avril** : R. Denktash autorise le libre franchissement de la ligne verte qui sépare la zone occupée de la zone libre de Chypre. Des milliers de Chypriotes grecs et turcs dès le 22 avril profitent de l'ouverture du mur de Nicosie.



## Chronologie Turquie

1<sup>er</sup> novembre 2002 - 30 avril 2003

**3 novembre** : Victoire des islamistes du Parti de la justice et du développement (AKP) aux élections législatives avec 34,22% des voix et 363 sièges. Le Parti républicain du peuple obtient 19,41% des voix et 178 sièges.

**8 novembre** : Dans un entretien au *Monde* du 9 novembre, Valéry Giscard d'Estaing déclare : « La Turquie n'est pas un Etat européen. Accepter son entrée serait donner un coup d'arrêt au processus d'intégration ».

**9 novembre** : L'ancien ministre des affaires étrangères, Hubert Védrine déclare à propos de la Turquie : « C'est un grand pays stratégique, qui n'est pas en Europe mais en Asie mineure ». Il propose que l'UE fixe ses frontières et bâtissent avec des pays frontaliers, comme la Russie et la Turquie un partenariat stratégique, qui serait plus que l'Association mais moins que l'adhésion.

**16 novembre** : Le Président de la République, Ahmet Necdet Sezer charge Abdullah Gül, ancien économiste à la Banque islamiste du développement de former le gouvernement.

**23 novembre** : A. Gül déclare : « Nous allons préparer une nouvelle constitution basée sur les libertés et la participation pour remplacer celle, qui restreint actuellement notre nation ».

**26 novembre** : La Turquie accepte des règlements amiables dans quatre affaires soumises à la Cour européenne des droits de l'homme. En 2001 la Cour a enregistré 1059 requêtes émanant de citoyens turcs.

**27 novembre** : Le Président Chirac encourage R. Erdogan, chef de l'AKP, en visite à Paris, de poursuivre des réformes en Turquie et veut « qu'un signal positif soit donné à la Turquie à Copenhague ».

**2 décembre** : Le Haut Conseil électoral turc annule le résultat des élections législatives dans la province de Siiit, où un scrutin partiel pourra permettre à R. Erdogan de se présenter à la députation. Celui-ci a été déclaré inéligible en raison d'une condamnation pour « incitation à la haine religieuse ».

Paul Wolfowitz, le numéro 2 du Département américain de la défense, appelle l'UE à accueillir la Turquie soulignant qu'un autre choix serait « impensable ».

**3 décembre :** L'AKP présente au Parlement plusieurs amendements visant à permettre à son chef de devenir Premier ministre après l'élection partielle de Siriiit. Ces amendements ne priveront le droit d'être élu qu'aux personnes condamnées pour terrorisme et non pour des délits politiques.

**11 décembre :** Catherine Colonna, le porte-parole du Palais de l'Elysée, déclare que la proposition franco allemande, en date du 4 décembre, de se donner rendez vous dans deux ans avec Ankara pour faire le point des réformes en cours a réussi à obtenir un large appui et précise : « La Turquie n'est pas prête et l'Union a à réussir son nouvel élargissement et à mener à bien ses propres réformes.»

**12 -13 décembre :** Le Conseil européen de Copenhague décide qu'en décembre 2004 soient évalués les progrès accomplis par la Turquie sur la voie des réformes.

**18 décembre :** Assassinat du Professeur de sciences politiques, Necip Hablemitoglu, ardent défenseur de la laïcité.

**19 décembre :** Le Président Sezer a opposé son droit de veto aux amendements, permettant à R. Erdogan de se présenter aux élections législatives partielles de Siriiit.

**26 décembre :** Le Parlement turc vote à nouveau par 437 voix contre 44 les amendements auxquels s'est opposé le Président Sezer.

**31 décembre :** Le Président Sezer ratifie les amendements auxquels il s'était opposé.

**15 janvier :** Signature par la Turquie du protocole no 6 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif à l'abolition de la peine de mort.

**31 janvier :** Le Conseil de la sécurité nationale demande que le gouvernement obtienne l'accord du Parlement en faveur de « mesures militaires » en cas d'attaque américaine contre l'Irak.

**19 février :** Washington refuse d'aller au delà de sa proposition d'offre de 26 milliards de dollars (6 milliards de dons et 20 milliards de prêt) à Ankara en échange d'un déploiement de troupes américaines sur le sol turc.

**26 février :** La Turquie et l'Iran ferment leurs frontières avec l'Irak dans la perspective de la guerre à venir.

**27 février :** R. Erdogan est acquitté dans une affaire de corruption remontant à l'époque où il était maire d'Istanbul.

**1<sup>er</sup> mars :** Le Parlement n'autorise pas le déploiement des troupes américaines sur le territoire turc par 264 voix pour, 250 contre et 19 abstentions (la majorité absolue requise étant de 267).

**9 mars :** R. Erdogan a été élu député par 85 % de voix contre 13 % au candidat du parti républicain du peuple ; il remplace A. Gül aux fonctions de Premier ministre le 11 mars et forme le 59<sup>ème</sup> gouvernement turc.

**12 mars :** La Cour européenne de Strasbourg estime que le dirigeant du PKK, Abdullah Öcalan n'a pas bénéficié d'un procès équitable, la juridiction, qui l'a jugé n'étant ni indépendante ni impartiale.

**20 mars :** Le Parlement autorise le survol du territoire turc par l'aviation américaine et un déploiement de troupes turques en Irak.

**21 mars :** Défiant Washington, Ankara annonce l'envoi de 1500 soldats d'élite dans le nord de l'Irak.

**23 mars :** Mise en garde du Président Bush à Ankara sur le déploiement annoncé de troupes turques dans le nord de l'Irak.

**10 avril :** A. Gül, ministre des affaires étrangères déclare que la Turquie va envoyer des observateurs militaires à la suite de la prise de Kirkouk par les pechmergas (combattants kurdes), accompagnés par quelques soldats américains.

## Recensions / Book Reviews

**Dimitris Pandélodimos, Constantin Kaïtéris**  
**Dictionnaire Grec-Français, Athènes,**  
**Librairie Kauffmann, 2003**

Le Professeur Dimitris Pandélodimos, président du Département d'Etudes françaises de l'Université d'Athènes, après avoir publié en 1995 un dictionnaire Français-Grec, a rédigé avec Constantin Kaïtéris, Professeur de littérature française et Diplômé de l'Ecole Nationale des Langues orientales un dictionnaire Grec-Français, édité en 2003, par la Librairie Kauffmann, qui diffuse en Grèce des ouvrages de langue française. Fruit d'un travail long et laborieux ce dictionnaire de 1524 pages et de 150 000 mots se caractérise par une exceptionnelle richesse lexicographique ainsi que par une utilisation systématique d'exemples, destinés à souligner les différences dans la syntaxe d'un type verbal, ou à rendre sensible la signification particulière d'un mot dans un contexte lexical plus étendu.

Destiné à un vaste public grec et francophone mais aussi aux spécialistes des deux langues, l'ouvrage des Professeurs Pandélodimos et Kaïtéris comprend l'ensemble du vocabulaire grec utilisé pour la communication langagière, orale et écrite, à tous les registres ; littéraire, officiel, familial, quotidien, sans en exclure l'argot pour des mots dont l'utilisation est aujourd'hui généralisée. Ce dictionnaire va figurer à l'évidence parmi les ouvrages de référence, dont la consultation est indispensable pour tous ceux, qui désirent acquérir une connaissance approfondie de la langue grecque.

Librairie Kauffmann, 49 euros

Jean Catsiapis

## Activités académiques / Academic activities

### COLLOQUE-CONFÉRENCE

The Centre for Hellenic Studies and Research Canada-KEEK, in cooperation with the Political Science and International Relations Students' Association of the University of Montreal, organized a two-day Colloque at the University of Montreal (April 6-7, 2003) on "*The European Union and its Foreign Policy*".

Le Centre de recherches helléniques Canada-KEEK, en collaboration avec l'Association des étudiants en science politique et d'études internationales de l'Université de Montréal, a organisé un colloque pour les 6 et 7 avril 2003, à l'Université de Montréal, sur « *L'Union européenne et sa politique étrangère* ».

#### Speakers – Orateurs :

H.E. Leonidas Chrysanthopoulos, the Ambassador of Greece to Canada (*Priorities of Greece's Presidency of the European Union*), Jocelyn Coulon, directeur du Campus de Montréal du Centre Pearson pour la paix (*L'Union européenne et le maintien de la paix: quels moyens ?*), Houshang Hassan-Yari, directeur du département de science politique du Collège militaire royal du Canada (*La crise identitaire : la Turquie entre l'Orient et l'Occident*), Joseph Joseph, Chairman of the Department of Social and Political Sciences of the University of Cyprus (*Tackling the Cyprus Problem: the EU role*), Panayiotis Tsaconas, Aegean University and Special Advisor to the Greek Minister of Foreign Affairs George Papandreou (*Europeanizing Turkey: Greece's Strategy from Helsinki to Copenhagen and beyond*) and Dimitris Droutsas, Vienna University and Special Advisor to the Greek Minister of Foreign Affairs George Papandreou (*The Solution of the Cyprus Issue through the European Paths of Cyprus and Turkey*).

#### Student Panel - Discussion par un groupe d'étudiants :

« *Sécurité commune et relations transatlantiques: L'Europe face aux nouveaux enjeux stratégiques* ».

Members of the Panel – membres du groupe : Gerasimos Antypas, étudiant au département de science politique de l'Université de Montréal (*Vers une communitarisation de la politique étrangère en Europe : développements, épreuves et défis*), Mario Antonio Ebeim, étudiant au département de Sciences économiques de l'Université de Montréal (*L'évolution de la politique européenne de sécurité et de défense du Sommet de Petersberg à celui de Copenhague*), Sophie Nantel, étudiante au département de science politique de l'Université de Montréal (*Le rôle de l'Union européenne dans la stabilisation des Balkans. Les défis d'une réelle consolidation de la paix*), Charalambos Konstantinidis, Scholar at the Paul H. Nitze School of Advanced Studies of the John's Hopkins University (*The Transatlantic Accordeon : The Current State of US-European Relations and their Future*).

John Philippoussis

## BOOK PRESENTATION-PRÉSENTATION D'UN LIVRE

The Centre for Hellenic Studies and Research Canada-KEEK published a Monograph by Vissarionas Hadjidavid on *The Dodecanesians of Quebec* and presented it to the public on the 19<sup>th</sup> of April, 2003, on the premises of the Dodecanesian Association of Canada. The author, a member of the board of directors of the Centre and a Dodecanesian himself, discussed his work with the members of the Association who welcomed it with great enthusiasm.

Le Centre de recherches helléniques Canada – KEEK a publié une monographie par Vissarionas Hadjidavid sur *Les Dodécanésiens du Québec* et l'a présentée au public le 19 avril 2003, au local de l'Association des Dodécanésiens du Canada. L'auteur, un membre du conseil d'administration du Centre et un Dodécanésien lui-même, a discuté son travail avec les membres de l'Association qui l'ont accueilli avec enthousiasme.

John Philippoussis

### 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 *Centre for Hellenic Studies and Research - Canada*, the Editor and Editorial Board of *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.

Le *Centre de recherches helléniques - Canada*, l'Éditeur et le Comité de rédaction de la revue *Études helléniques* déclinent toute responsabilité quant aux opinions exprimées par les auteurs des articles.

Les manuscrits, publiés ou non, ne sont pas retournés à leurs auteurs.

### ASSISTANTS À LA RÉDACTION/ ASSISTANTS TO THE EDITOR

Louis SAVOY  
Thalia TASSOU

### DIRECTEURS/ EDITORS

(1983-1985)  
Stephanos CONSTANTINIDES  
Leonidas BOMBAS

### COMITÉ DE RÉDACTION/ EDITORIAL BOARD

(1983-1985)  
Michel LAFERRIERE (†), McGill University (Canada)

### REMERCIEMENTS/ THANKS TO

Panayiotis Constantinides  
Theodora Panoutsopoulos  
Prométhéas Constantinides

CONCEPTION GRAPHIQUE/GRAPHIC DESIGN: Iraklis Théodorakopoulos

