

"EUROPEAN POLICIES IN THE ARAB-ISRAELI CONFLICT"  
NIIA, Oslo, 10-14/IV/1972

- (1) Program of the conference
- (2) List of participants
- (3) Ansprenger, Franz: "Der Arabisch-Israelische Konflikt und die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland"
- (4) Heradstveit, Daniel: "EEC and the Mediterranean"
- (5) Heradstveit, Daniel: "Conflict-perceptions in Israel. Some preliminary observations"
- (6) Levi, Mario: "L'approvisionnement energetique de la CEE et le conflit israélo-arabe"
- (7) Meulen, Hans van der: "Israel - exception and example in dutch policies"
- (8) Noreng, Oystein: "A comparative analysis of the French and the West-German attitudes to the Arab-Israeli conflict"
- (9) Papa, Gian Paolo: "La Communaute élargie et la Méditerranée"
- (10) Sanness, John: "Two problems affecting cooperation in South Eastern Europe: past territorial disputes and socio-political variety"
- (11) Saether, Martin: "The study of current European integration problems: a discussion of the neo-functionalist approach with special emphasis on so-called 'functional linkages'"
- (12) Steinbach, Udo: "Ein Bericht von einer Reise in den Nahen Osten als Hintergrund zu einer Diskussion ueber die politische Situation im Konflikttraum"

**EUROPEAN POLICIES IN THE ARAB - ISRAELI CONFLICT**

---

Seminar sponsored by  
The Norwegian Institute of  
International Affairs

at Vangen, Enebakk, Oslo,  
April, 10, 12, 13, and 14, 1972.

## PROGRAM

Monday, April 10th, 1972.

Arrival of participants to Vangen.

17.00              Introduction to the seminar.

17.15              Dinner.

18.00              Martin Sæter and Sverre Lodgaard:  
The European Community and the prospects of economic and  
political integration in the seventies.

19.00              Discussion.

Tuesday, April 11th, 1972.

- 8.00 Breakfast
- 9.00 Daniel Heradstveit:  
Models for interaction between the EC-countries and the countries  
in the Arab-Israeli conflict.
- 10.30 Wolfgang Hager:  
A Mediterranean policy for the enlarged Community.
- Gian Paolo Papa:  
The EC and the Arab-Israeli conflict.
- 13.00 Lunch.
- 15.00 I. W. van der Meulen:  
The attitude of the Netherlands to the Arab-Israeli conflict.
- 16.30 Tea break.
- 17.00 Jacques Vernant:  
L'attitude de la France à lègard du conflit israélo-arabe.
- 18.00 Dinner.
- 19.00 Discussion.
- 20.00 Udo Steinbach and Daniel Heradstveit:  
Report from recent trips to the Middle East as background for  
a discussion on the political situation in the conflict-area.

Wednesday, April 13th, 1972.

8. 00                   Breakfast.
9. 00                   Udo Steinback:  
                          Franz Ansprenger:  
                          The attitude of West-Germany to the Arab-Israeli Conflict.
- 10.30                  Øystein Noreng:  
                          A comparative analysis of the French and German attitude to the  
                          Arab-Israeli Conflict.
- 13.00                  Lunch.
- 15.00                  Cesare Merlini:  
                          The attitude of Italy to the Arab-Israeli Conflict.
- 16.30                  Tea break
- 17.00                  Michel Vincineau:  
                          L'attitude de la Belgique à l'égard du conflit israélo-arabe.
- 18.00                  Dinner.
- 19.00                  Discussion.

Thursday, April 14th, 1972.

- |       |  |
|-------|--|
| 8.00  | Breakfast.   |
| 9.00  | Mario Levi:<br>Le problèmes d'energie de la CEE et le conflit israélo-arabe. |
| 10.30 | Attitudes of Great Britain to the Arab-Israelo Conflict.                     |
| 11.30 | Arab and Israeli reactions on the EEC-policies.                              |
| 13.00 | Lunch.   |

LIST OF SPEAKERS

MARTIN SÆTER

Oslo University

SVERRE LODGAARD

Peace Research Institute of Oslo

DANIEL HERADSTVEIT

The Norwegian Institute of International Affairs

GIAN PAOLO PAPA

the Commission in the EC

I. W. van der MEULEN

Nederlandsch Genootschap voor Internationale Zaken

JACQUES VERNANT

Centre d'Etudes de Politique Étrangère

UDO STEINBACH

Stiftung Wissenschaft und Politik

FRANZ ANSPRENGER

Freie Universität, Berlin

WOLFGANG HAGER

Institut de la Commandé Européenne pour les Études Universitaire

ØYSTEIN NORENG

The Norwegian Institute of International Affairs

CESARE MERLINI

Istituto affari internazionali

MICHEL VINCINEAU

Université Libre de Bruxelles

MARIO LEVI

Centre de Etudes de politique Étrangère

*LIST OF PARTICIPANTS.*

---

*KNUT AARS*

*Norsk Utenrikspolitisk Institutt,  
P.O.B. 8159, Oslo Dep. Oslo 1.*

*VALTER ANGELL*

*Norsk Utenrikspolitisk Institutt,  
P.O.B. 8159, Oslo Dep. Oslo 1.*

*KALMAN ANNER*

*Israels Ambassade,  
Meltzersgt. 5, Oslo 2.*

*FRANZ ANSPRENGER*

*Freie Universität Berlin  
Fachbereich 15, 1 Berlin 33  
Kiebitzweg 7.*

*JARLE BERGO*

*Norsk Utenrikspolitisk Institutt,  
P.O.B. 8159, Oslo Dep. Oslo 1.*

*ADOLFO COMBA*

*Commission des Communautes  
des Européennes  
200 rue de la Loi  
Bruxelles.*

NILS PETTER GLEDITSCH

Peace Research Institute, Oslo,  
Tidemannsgt. 28, Oslo 2.

WOLFGANG HAGER

Institute de la Communauté Europeenne  
pour les Etudes Universitaire,  
Rue de la Loi 222, 1040 Bruxelles.

HALLE JØRN HANSEN

Norsk Rikskringkasting,  
Bj. Bjørnsons plass 1,  
Oslo 3.

DANIEL HERADSTVEIT

Norsk Utenrikspolitisk Institutt,  
P.O.B. 8159, Oslo Dep. Oslo 1.

HELGE HVEEM

Peace Research Institute, Oslo,  
Tidemannsgt. 28,  
Oslo 2.

JOSEF JOFFE

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Ohmstrasse 1,  
8 München 23.

DAVID L. LARSON

Department of Political Science,  
University of New Hampshire,

Norsk Utenrikspolitisk Institutt (temp.)

MARIO LEVI

Centre d'Etudes de Politique Étrangère  
54 rue de Varenne, Paris 7<sup>e</sup>.

SVERRE LODGAARD

Peace Research Institute, Oslo,  
Tidemannsgt. 28,  
Oslo 2.

J.W. van der MEULEN

Nederlandsch Genootschap voor  
Internationale Zaken, S-Gravenhage,  
Alexanderstraat 2, Haag.

ØYSTEIN NORENG

Norsk Utenrikspolitisk Institutt,  
P.O.B. 8159, Oslo Dep. Oslo 1.

GIAN PAOLO PAPA

Commission des Communautes des Européennes  
200 rue de la Loi, Bruxelles.

SUNE PERSSON

Statsvetenskapliga Institutusjonen,  
Göteborgs Universitet,  
Pugett. 5C, 2tr.  
S-416 58 Göteborg.

STEFANI SILVESTRI

Instituto Affari Internazionali  
88 viale Mazzini, 00195 Roma.

*GUNNAR STAVE*

*Norsk Utenrikspolitisk Institutt,  
P.O.B. 8159, Oslo Dep. Oslo 1.*

*UDO STEINBACH*

*Stiftung Wissenschaft und Politik  
Ohmstrasse 1, 8 München 23.*

*MARTIN SETER*

*Institutt for statsvitenskap,  
Oslo Universitet, Blindern,  
Oslo 3.*

*ARNE TREHOLT*

*Norsk Utenrikspolitisk Institutt,  
P.O.B. 8159, Oslo Dep. Oslo 1.*

*JACQUES VERNANT*

*Centre d'Etudes de Politique Etrangère  
54 rue de Varenne, Paris 7<sup>e</sup>.*

*MICHEL VINCINEAU*

*Institut de Sociologie  
Universite Libre de Bruxelles  
44 Avenue Jeanne, Bruxelles 1050.*

# EUROPE

ENCE INTERNATIONALE  
INFORMATION POUR LA PRESSE  
(Fondée le 2 décembre 1952)

édition Administrateur-Délégué : Lodovico RICCIARDI  
éditeur resp. - Rédacteur en chef : Emanuele GAZZO  
LUXEMBOURG - BRUXELLES



SIEGE SOCIAL ET SERVICE ABONNEMENTS  
LUXEMBOURG - 345, RUE PHILIPPE II

TEL. 200.32 - TELEX 431 - CASE POSTALE 420

DIRECTION ET REDACTION

1030 BRUXELLES - 10, Bd. SAINT LAZARE

BOTANIC BUILDING - TEL. 180258 - TELEX 21108

BUREAU DE PARIS - 5, RUE DU HELDER (9<sup>e</sup>)

Tél. 770.9530 et 770.9549 - Telex 28471

20th year - No 1020 (n.s.)  
Thursday 6 April 1972

DAILY BULLETIN

ILLETTINS QUOTIDIENS ET SUPPLEMENTS EDITES en français, en allemand, en anglais et en italien

reproduction ou diffusion, même partielle, du présent Bulletin, est strictement interdite, sauf convention ou accord préalable.

## EDITORIAL

### The Community and the "Mediterranean area"

It is obvious that the (enlarged) Community must adopt, in its external relations, a strategy which we would term as "omni-directional", because of its economic and commercial importance in the world. Relations with the United States will no doubt occupy a place with priority in it. But it is also obvious that the Community must concern itself with what is happening on its own doorstep. In the North, negotiations are in progress and will come to an end by June. In the East, relations are essentially conditioned by the presence of the very great power, which now seems to claim that the Community should entertain relations with the Comecon.

What is happening in the South? This is no doubt the sector in which the state of affairs, from the political and economic point of view, is most confused, and in which the Community has woven a web of agreements of different types. It is also the sector in which the threat of armed conflict is most noticeable and most directly dangerous for the Community.

There is a flagrant and significant contradiction between this "commercial" presence through more or less preferential agreements (with which it is reproached) and the Community's most total absence from the political point of view. The passiveness of Europe in general and of the Community in particular in the Mediterranean sector, and more particularly in the Suez Canal area, is a sign of the decadence of our continent. It was, in fact, Europe that wanted the opening of the Suez Canal, and it was Europe again that took the initiative of the Convention of Constantinople in 1888 on freedom of transit in the Canal. It was Europe which was unable to defend this liberty, which is, however, fundamental. Things have developed, and today it can be imagined that not mediation, but a guarantee given by Europe as a whole, would perhaps be received with less mistrust than it would have been in the past. It would enable the need for guarantees on the American or Soviet sides to be eliminated, without, however, seeming dyed with hostility towards them.

But for this to be possible, the Community should have a Mediterranean policy. The problem was raised, or at least in some of its aspects, at the "Bruges Week", in the Reports by Mr. Loeff (Director in the Commission) and by Prof. Cannage (Professor at Beirut). The former considered that the time had come for the Community "to leave the path of pragmatism and the arbitrary ... and to try to formulate a real Mediterranean policy on the basis of a coherent overall doctrine, aimed at promoting the development of this area". The Mediterranean policy should be considered as "a component of the European policy itself". The latter envisaged real "European-Mediterranean solidarity" and condemned the present co-operation, which is "a mosaic of agreements not involving any policy of coordination", to advocate an initiative by the Community towards "regionalisation" according to two alternatives: either partial regionalisation, involving the regrouping of the Mediterranean countries according to their neighbourhood or their affinities, or the creation of a customs union, limited to a small number of products, serving as a point of departure for the materialisation of the Mediterranean area.

In general, it can be said that the Community is required to have an entirely new vision of this problem and to play the rôle of a driving force. This would give it the necessary authority to carry out political action. Does it want this and can it do this? Or does it think that it is up to Chou-en-Lai to become the defender of "Mediterranean" interests, as he has just said to Dom Mintoff?

Em.G.

## SUMMARY

- 1 - EDITORIAL: "The Community and the "Mediterranean area""
- 2 - POLITICAL DAY: The referendum on Europe in France - The Swedes want membership - Meeting of the Commonwealth countries - The Austrians are very interested in the Common Market

## DAILY BULLETIN No 1020 (new series):

- 3 - The Monetary Committee of the EEC has published its new activity report
- 4 - EUROSYNDICAT: 152.42
- 5 - Excise duties: harmonisation proposed
- 5 - The paper industry of the EEC is opposed to any change in the offers made to Sweden, Finland, and Austria in the paper sector
- 6 - Trade agreement between Italy and China: reply to question No 555 from Mr. Biaggi
- 7 - The new negotiations with Spain: reply to question No 490 from Mr. Vredeling
- 7 - Rhône-Poulenc/Progil and Pechiney/Ugine-Kuhlmann mergers: reply to question No 516 from Mr. Vredeling
- 8 - Public works contracts: reply to question No 566 from Miss Lulling
- 8 - Hydrocarbons: position adopted by the UECI on the joint enterprise charter for the activities of this sector
- 8 - Economy of the Saar: development prospects
- 9 - COMPOSITE PRICE: 35.17 D/T
- 9 - Coal production: estimates for 1972
- 9 - Energy production and the protection of the environment
- 10 - Fight against pollution and financial impact for the American steel industry
- 10 - Price of grain: American reactions
- 10 - A second assistant for the American "negotiator"
- 11 - ECONOMIC AND FINANCIAL INFORMATION
- 11 - Publications of the European Communities
- 12-13 - ECONOMIC INTERPENETRATION No 1849

EUROPEAN POLICIES IN THE  
ARAB-ISRAELI CONFLICT

Seminar sponsored by The Norwegian  
Institute of International Affairs  
at Vægen, Enebakk, Oslo  
April 10-14, 1972

Franz Ansprenger:

Der Arabisch-Israelische Konflikt und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland.

Bereits ein erste Blick über die Quellen und Kommentare zur westdeutschen Nahost-Politik führt zu zwei Hypothesen:

(1) Diese Politik ist keine eigentliche Außen- oder internationale Politik im Selbstverständnis der westdeutschen politischen Akteure. Sie ist vielmehr Austragung der "Deutschlandpolitik" auf dem Boden der Länder des Neuen Ostens. Die "Deutschlandpolitik" der BRD ist Politik gegenüber der DDR. Objektiv betrachtet, handelt es sich also durchaus um Außenpolitik; wir haben es in dieser Sicht mit einem Fall internationaler Politik zu tun, in dem eine einzige Beziehung zu einem benachbarten Staat andere (vielleicht alle?) Beziehungen im internationalen System dominiert und prägt; ziiert, und das für einen langen Zeitraum von etwa 20 Jahren. Subjektiv haben die westdeutschen politischen Akteure jedoch die "Deutschlandpolitik" während dieses langen Zeitraums nicht als Außenpolitik, sondern als Hauptaufgabe der Innenpolitik betrachtet. So betrachtet, haben wir es mit einem Linksgegner zu tun.

(2) Die Nahostpolitik der BRD hat (und dies scheint im Unterschied zur ersten These bis 1972 zu gelten) als ihren Gegenstand nicht den Konflikt zwischen Israel und den arabischen Staaten im Auge. Sie versucht vielmehr das Bestehen dieses Konflikts zu ignorieren. Ihr Ziel ist nicht ein Beitrag zur Konfliktregelung, sondern die Er Herstellung, Erhaltung oder Wiederherstellung bilateral guter Beziehungen zu allen Staaten in der Konfliktzone. Sie ist also, auf den Konflikt bezogen, prinzipiell eine Politik der Neutralität. Andererseits ist es das Fundament westdeutscher Außenpolitik seit 1950, sich im internationalen System gerade nicht neutral zu halten, sondern sich auf die Seite der Westmächte zu stellen, d.h. gegen die Sowjetunion und die DDR. Daher ist es kein Zufall, dass die BRD in der Nahostfrage eine Politik verfolgt, die die Interessen der USA und Großbritanniens entspricht.

Belege für die erste Hypothese häufen sich, sobald man Quellen aus der Zeit zu Rate zieht, in der die arabischen Staaten begannen, sich ernsthaft für eine Politik der Zusammenarbeit mit sozialistischen Staaten aus dem Machtbereich der UdSSR zu interessieren. Das Stichjahr ist natürlich 1955, als Amerikas Außenminister John Foster Dulles die Pläne Ägyptens für den Assuan-Hochdamm ablehnte, und Präsident Nasser daraufhin das sowjetische Kreditangebot annahm. Es ist schwer zu entscheiden, ob die Außenpolitiker in Bonn das Anwachsen sowjetischen Einflusses im Nahen Osten allgemein fürchteten, weil sie die Interessen der BAO als NATO-Mitglied nur bei Anwachsen westlichen Einflusses überall auf der Welt, oder wenigstens bei Erhaltung des Status quo zwischen West und Ost gewahrt sahen, oder ob sie speziell befürchteten, im Zuge wachsenden ~~angestiegen~~ sowjetischen Einflusses könnte der eine oder andere arabische Staat die DDR anerkennen.

In der diplomatischen Praxis scheint die Sorge vor einer diplomatischen Anerkennung der DDR in irgendeiner arabischen Hauptstadt jedenfalls bestimmt gewesen zu sein. Das ist besonders eindeutig 1965 zu sehen, als Walter Ulrichts Staatsbesuch in Kairo "drohte" und die Bonner Diplomatie sich nach Kräften bemühte, entweder diese "Gefahr" durch Konzessionen an die VAR zu bannen, oder aber beim Scheitern dieser Angebote die VAR durch Aufnahme offizieller diplomatischer Beziehungen zu Israel zu "bestrafen". Wir setzen Begriffe wie "Drohung" in diesem Zusammenhang in Anführungszeichen, weil wir meinen, daß der Ausbau einer militärischen Präsenz der UdSSR in Ägypten NATO-Interessen bestimmt ernsthafter bedroht (von Israels Interessen ganz abgesehen) als ein wie auch immer hochgespielter Staatsbesuch des DDR-Staatsratsvorsitzenden. Die Bonner Reaktionen scheinen jedoch an die Ulbricht-Reise und ~~die~~ ihre diplomatischen, typisch "deutschland-politischen" Konsequenzen gekoppelt zu sein, nicht etwa an die Verstärkung sowjetischer Waffenlieferungen in die Konfliktregion. Deshalb glaubten wir, daß die Bundesrepublik Deutschland damals tatsächlich nicht handelte, um reale strategische NATO-Interessen zu fördern, sondern um ihrer engeren deutschland-politischen Interessen willen, die wir heute nicht mehr als real anerkennen.

Wenn unsere erste Hypothese, daß Bonns Nahost-Politik bisher vor allem Deutschland-Politik (nämlich Hallstein-Politik) auf dem Boden der arabischen Staaten und Israels war, sich bestätigt, dann ist daraus für die unmittelbare Zukunft die Erwartung abzuleiten, daß die Bonner Nahost-Politik sich ändert.

Umgekehrt: eine Änderung der Bonner Nahost-Politik kann uns in naher Zukunft als Test dafür dienen, ob die Hallstein-Ära Bonner Deutschland-Politik wirklich beendet ist. Im Augenblick ist es noch nicht so weit, denn Bonn versucht ja immer noch, Fortschritte der Anerkennung der DDR im internationalen System zu bremsen, solange die Abmachungen zwischen Bonn und Ost-Berlin noch nicht unter Dach und Fach sind. Als vor wenigen Tagen, am 30. März 1972, die diplomatischen Beziehungen zwischen der BRD und dem Libanon wieder aufgenommen wurden, wurde "...in Bonner Regierungskreisen ... das Verständnis gewürdigt, daß der Libanon und einige andere arabische Staaten Länder gegenüber der deutschen Situation gezeigt haben. Im Gegensatz zu Ägypten, Algerien, dem Sudan, Syrien und Südjemen haben der Libanon, Jordanien, Saudi-Arabien und der Jemen die DDR bisher nicht erkannt..."<sup>1</sup>

Das Grundkonzept der Hallstein-Doktrin, durch eine anti-DDR-Blockade im internationalen System Druck auf Ost-Berlin auszuüben, hat ein zähes Leben.

Unsere zweite Hypothese, daß nämlich Ziel der Bonner Nahost-Politik nicht ein Beitrag zur Konfliktlösung, sondern Pflege guter Beziehungen zu allen Konfliktparteien unter Ignorierung des Konfliktes selbst sei, kann vielleicht am besten nachgeprüft werden, wenn man die gesellschaftlichen Zusammenhänge der Bonner Nahost-Politik analysiert. Es kommt ja den Tendenzen der Forschung in der Disziplin Internationale Politik entgegen, sich die Frage nach der Verwurzelung einer bestimmten Außenpolitik im Gesellschaftssystem der handelnden Nation zu stellen. Die Diskussion um den Primat der Außen- oder Innenpolitik ist durch den Versuch abgelöst worden, die Interdependenz von Außen- und Innenpolitik zu verstehen. Die Beziehungen zwischen der BRD und den Völkern des Nahen Ostens eignen sich, wie ich meine, besonders gut für eine Fallstudie in diesem Bereich.

Historisch betrachtet, stellt sich das Problem so: sofort bei Gründung der Bundesrepublik und bei der Aufnahme einer Bonner Außenpolitik, also im Prozeß der Überwindung der Niederlage von 1945, wird die "traditionelle deutsch-arabische Freundschaft" manifest. Zu dieser Zeit hat die Ausdehnung sowjetischen Einflusses im arabischen Raum noch nicht wirklich begonnen. Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Bonn und den arabischen Staaten

<sup>1</sup>dpa 16. "Tagesspiegel" (West-Berlin) 31.3.1972

-4-

städten vollzieht sich in ungetrübter Atmosphäre. Die Intensivierung von Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Israel stört diese deutsch-arabische Harmonie. Sie steht zunächst, und im Grunde bis heute, für Bonn unter dem Stichwort "Wiedergutmachung". Mit anderen Worten: die internationalen Beziehungen BRD-Israel erscheinen als ein Sonderfall des innerpolitischen Prozesses <sup>jener</sup> ~~Markt~~ "Bewältigung der NS-Vergangenheit", zu der vor allem so (scheinbar) eindeutig innenpolitische Aufgaben gehören wie Entnazifizierung, politische Bildungsarbeit, Kampf gegen den Neo-Nazismus, Entschädigung der Juden für die erlittenen Verfolgungen. Zugespitzt formuliert: in der Bundesrepublik (und jetzt ist keineswegs nur die Bonner Diplomatie und sonstige Bürokratie gemeint) erscheint die Beziehung zu Israel als ein Teilaспект innerdeutscher Judenpolitik, wobei nur eben "zufällig" die meisten Überlebenden deutschen Juden heute am Ostrand des Mittelmeeres leben.

Wenn wir diesen Gedanken extrem weiterverfolgen, geraten wir wieder auf das Feld von Hypothesen, von Spekulationen. Könnte es so sein, daß dieses nach 1933 von deutschen Juden wesentlich mitgestaltete Land Israel in den Augen eines relevanten Teils der bundesdeutschen Gesellschaft als eine Art deutsche Kolonie erscheint, daß in Betrachtung der um ihr Überlebenden kämpfenden, die Wüste urbar machenden, in ihrer Jugend so merkwürdig germanisch-reckenhaft aussehenden israelischen Nation bei den Deutschen ähnliche Gefühle wach werden, wie sie manche Franzosen vor 1961 empfanden, wenn sie an die französischen Siedler in Algerien dachten; oder bei manchen Briten, wenn Rhodesien zur Debatte steht? Israel - immer in den nur teilweise klar Überlegten Empfindungen eines Teils der westdeutschen Gesellschaft, immer als Spekulation - als ein besseres Deutschland jenseits der ~~Markus~~ Meere? Vielleicht sogar Israel als ein neues Preußen? Denken wir einen Moment an unsere erste Hypothese, die wir bestätigt gefunden haben (Nahostpolitik = Deutschlandpolitik): Könnte es sein, daß die Springer-Presse deshalb so wacker zu Israel steht, weil man im Hause Springer fühlt, Israel behandle als "besseres Deutschland und neues Preußen" seine feindlichen Nachbarn so, wie die BRD eigentlich ihren feindlichen Nachbarn behandeln sollte, nur leider nicht darf und nicht kann?

Empirische Forschungen zur Psychologie der internationalen Politik, und wohl auch zu ihrer Psycho-Pathologie, finden hier einen Anknüpfungspunkt.

Natürlich hat auch die vorhin erwähnte traditionelle deutsch-arabische Freundschaft etwas, wenn nicht gar eine ganze Menge, mit der innerdeutschen Bewältigung der Nazi-Vergangenheit zu tun. So traditionell ist sie gar nicht. Zwar liebte Karl May in der Gestalt des Kara Ben Nemsi seinen Hadschi Halef Omar, aber gesellschaftlich gab es doch vor dem ersten Weltkrieg nicht besonders viel Kontakte zwischen Deutschland und den Arabern; die arabische Renaissance des 19. Jahrhunderts vollzog sich viel stärker im Kontakt zu Frankreich<sup>2</sup> – und was die Ausstrahlung des Marxismus auf die arabische Linke angeht, so wurde Marx ja aus der deutschen Kulturtradition gründlich exorzisiert. Politisch hatte z.B. das kaiserliche Deutsche Reich ebensowenig Hemmungen, eine Kolonialisierung Marokkos zu versuchen wie eine Kolonialisierung afrikanischer Länder südlich Sahara. Der Bündnispartner Wilhelms II. war das Osmanische Reich – nicht gerade ein Freund arabischer Emanzipation. Nein, die Tradition deutsch-arabischer Freundschaft röhrt eigentlich erst aus der Ära nach 1918, als die Vorstellung aufkam, die sogenannten Have-nots, die Zukurzgekommenen der Pariser Friedensregelung sollten sich zwecks Revision dieses Versailler Systems zusammentreten. In Deutschland führte diese Revolte gegen das "Diktat" zur Nazi-Diktatur, und die Deutschfreundlichkeit etwa des Jerusalemer Mufti oder des jungen ägyptischen Offiziers Anwar el-Sadat galt natürlich dem Deutschen Reich Adolf Hitlers.

Der bundesdeutsche Besucher arabischer Länder stellte dann auch 1960 halb entsetzt, aber eben doch auch halb gerührt fest, daß er als Freundschaftsbeweis mit "Heil Hitler!" oder mit der schwärmerischen Formel "Hitler-Fommel-Mereedes" begrüßt wurde. Von da führt eine direkte Beziehung zu der Tätigkeit deutscher Raketen-Experten für Nassers Rüstungsprogramm in den fünfziger Jahren.

Tatsache scheint uns zu sein, daß die offizielle Bonner Politik nicht einmal auf den Gedanken kam, gegen diese Tätigkeit etwas zu unternehmen, solange

---

<sup>2</sup> Vgl. etwa Anouar Abdel-Malek, *Idéologie et Renaissance nationale; l'Egypte moderne* (Paris, Anthropos 1969, 575 pp.). – Bassam Tibi, *Nationalismus in der Dritten Welt am arabischen Beispiel* (Frankfurt/M., Europ.-Verlag 1971, 289 pp.).

die israelische Regierung nicht direkt protestierte. Auch danach war die bundesdeutsche Reaktion amtlich schwach; in der westdeutschen Öffentlichkeit dürften die Attacken des israelischen Geheimdienstes gegen die deutschen Raketen-Bauer in Ägypten, insbesondere ein Sprengstoffanschlag, bei dem die Sekretärin eines Professors erblindete, eher die freundschaftlichen Gefühle gegen Israel als die gegen die Araber belastet haben.

Dieses Attentat fand am 27. November 1962 statt. Im Mai 1963 stellten die Allensbacher Demoskopen der bundesdeutschen Bevölkerung zwei Fragen, die gemäß der folgenden Aufstellung<sup>3</sup> beantwortet wurden:

Frage: "In letzter Zeit war viel die Rede von deutschen Wissenschaftlern in Ägypten. Israel hat gegen die Arbeit deutscher Raketen-Bauer in Ägypten protestiert. Haben Sie darüber etwas gehört?"

Antworten: Ja.... 71% (Männer: 88%, Frauen: 57%)  
Nein 29% " 14% " 43%

Frage: "Meinen Sie, daß die Bundesregierung, wenn möglich, diese deutschen Raketen-Fachleute zurückrufen sollte? Oder sollte sie sich nicht einmischen?"

<u>Antworten:</u>	<u>zurückrufen</u>	<u>nicht einmischen</u>	<u>unentschlossen</u>	<u>andere Antworten</u>
insgesamt	19%	32%	20%	29%
<u>Berufsgruppen</u>				
Arbeiter	19%	32%	19%	30%
Bauern	12%	17%	25%	46%
Angestellte	22%	35%	18%	25%
Beamte	32%	34%	20%	14%
Selbständige	17%	43%	21%	19%
<u>Politische Orientierung</u>				
CDU/CSU-Anhänger	20%	28%	18%	34%
SPD-Anhänger	29%	35%	18%	22%
FDP-Anhänger	18%	41%	20%	21%

Aus diesen Zahlen läßt sich über direkt pro-arabischen Einstellungen wenig entnehmen, da die Antwort "nicht einmischen" auch Neutralität im arabisch-israelischen Konflikt signalisieren kann. Bei relativ guter Information der Bevölkerung kann man deutlich die knapp 20% umfassende pro-israelische

<sup>3</sup> The Germans; Public Opinion Polls 1947-1966. Ed. by Elisabeth Noelle & Erich Peter Neumann. Allensbach & Bonn, Verlag für Demoskopie 1967, p.569

Gruppe erkennen, die für Rückberufung spricht - überdurchschnittlich stark vertreten bei den SPD-Anhängern, unterdurchschnittlich bei den FDP-Anhängern, merkwürdigerweise besonders deutlich markiert bei den Beamten.

Eine spezifisch pro-arabische Gruppe in der BRD läßt sich auch aus früher und später durchgeföhrten Befragungen nicht erkennen (leider stehen uns im Augenblick keine Daten aus der Zeit nach 1967 zur Verfügung), Daß "die arabischen Nationen im allgemeinen gegenüber den Deutschen freundlich eingestellt" seien, glaubten im Juli 1958 insgesamt 61% der Befragten, daß sie "im allgemeinen unfreundlich eingestellt" seien, nur 8%. Am Suezkrieg des Jahres 1956 gab es bei einer unmittelbar danach durchgeföhrten Umfrage nur 11% Ägypten die Schuld, ~~und~~ etwas mehr (17%) Israel - gegenüber 52% England und 29% Frankreich; unter den CDU-Anhängern war die anti-ägyptische Gruppe etwas stärker als im Durchschnitt (17%), unter den SPD-Anhängern etwas schwächer (8%); von den FDP-Anhängern gaben 21% Israel die Hauptschuld am Suezkrieg, nur 13% nannten Ägypten.

Die spezifisch pro-israelische Gruppierung in der westdeutschen Gesellschaft vor dem Juniukrieg von 1967 läßt sich aus einer Befragung, die im März 1965 anlässlich der Ulbricht-nach-Kairo-Krise durchgeföhrte wurde, etwas präziser bestimmen. Dabei erscheinen uns die Antworten auf zwei Fragen am wichtigsten:

1. Frage: "Sollen wir jetzt diplomatische Beziehungen zu Israel aufnehmen?"

<u>Antworten:</u>	<u>Ja</u>	<u>Nein</u>	<u>Unentschlossen</u>
insgesamt	48%	20%	34%
<u>Altersgruppen</u>			
16-29 Jahre	38%	19%	35%
30-44 Jahre	49%	19%	32%
45-59 Jahre	42%	24%	34%
über 60 Jahre	40%	14%	38%
<u>Schulbildungs-Gruppen</u>			
Grundschule	44%	19%	37%
mittlere Bildung	49%	22%	29%
Abitur	73%	22%	5%
<u>Politische Orientierung</u>			
CDU-CSU-Anhänger	49%	15%	36%
SPD-Anhänger	54%	22%	24%
FDP-Anhänger	53%	23%	24%

2. Frage: "Wir wollen annehmen, daß Ägypten und die anderen arabischen Länder Israel angreifen und zerschlagen wollen - was sollen wir tun? Sollen wir versuchen, Israel zu helfen, oder neutral bleiben?"

<u>Antworten:</u>	<u>neutral bleiben</u>	<u>Israel helfen</u>	<u>unentschlossen, andere oder keine Antworten</u>
<b>Insgesamt</b>	<b>75%</b>	<b>10%</b>	<b>15%</b>
<u>Altersgruppen</u>			
16-29 Jahre	74%	14%	12%
30-44 Jahre	73%	9%	18%
45-59 Jahre	78%	8%	14%
Über 60 Jahre	73%	10%	17%
<u>Schulbildungs-Gruppen</u>			
Grundschule	75%	10%	15%
mittlere Bildung	75%	12%	13%
Abitur	78%	13%	11%
<u>Politische Orientierung</u>			
CDU/CSU-Anhänger	78%	10%	14%
SPD-Anhänger	79%	12%	9%
FDP-Anhänger	90%	8%	2%

Es ist schade, daß bei der 2. Frage offenbar nicht die Möglichkeit bestand, auch eine Unterstützung der arabischen Seite zu empfehlen. Dann hätte man die Konflikts-Hypothese anders, neutraler formulieren müssen. Aber auch so, bei einer eindeutig pro-israelischen Fragestellung (Krieg erscheint nur als arabische Aggression mit Vernichtungs-Absicht möglich, also genau dem israelischen Propaganda-Klischee gemäß), ist das 75%-Votum der Westdeutschen für eine Neutralitätspolitik ihres Staates eindrucksvoll. Die Differenzen zwischen den Untergruppen der Bevölkerung sind bei der 2. Frage minimal, wenn auch der Neutralitäts-Wunsch bei den vom 2. Weltkrieg besonders heimgesuchten Jahrgängen und bei den FDP-Anhängern (warum? Das könnte ich nicht ohne weiteres beantworten) besonders demonstrativ ist.

Unsere zweite Ausgangs-Hypothese (BRD will Nahostkonflikt möglichst ignorieren) findet hier eine starke gesellschaftspolitische Stütze. Die in Friedenszeiten und für friedliche Anlässe recht starke pro-israelische Gruppe (vgl. 1. Frage), knapp die Hälfte der Befragten umfassend, bei den höher Bildeten und den SPD-Anhängern darüber hinaus anschwellend, schmilzt zu einer 10%-Minderheit zusammen; wenn es um eine hypothetische Unterstützung Israels im Kriege geht.

Natürlich ist die Einstellung der Bevölkerung nicht das einzige auf die Gesellschaft der BRD bezogene Element für eine Interpretation der Bonner Nahost-Politik. Immerhin dürfte seine Bedeutung in der Vergangenheit gewachsen sein: Konrad Adenauer hatte im wesentlichen herzliche Verachtung nicht nur für die Meinungen seiner Minister, sondern auch für die Stimmungen des Volkes gezeigt. Er orientierte seine Politik nicht nach Umfrage-Ergebnissen, sonst hätte er die Wiederaufrüstung der BRD nicht so konsequent verfolgt. Seine Nachfolger haben es sich zunehmend angewöhnt, auf die Demoskopie zumindest wie auf ein Barometer zu starren. Aber das gilt vielleicht stärker für innenpolitische als für außenpolitische Fragen.

Die Gesellschaft der BRD ist mit dem Nahen Osten durch wirtschaftliche Beziehungen mindestens ebenso stark, vermutlich stärker verflochten als durch politische Meinungen, die auf historischen Traditionen und psychologischen Eindrücken beruhen. Es wäre interessant, diese Vermutung zu erhärten oder zu falsifizieren. Aber das wäre wohl wieder nur durch erneute, freilich differenzierte Umfragen möglich.

Der Außenhandel mit den arabischen Ländern ist für die BRD, global betrachtet, nicht sonderlich wichtig. 1970 machte er nur 1,8% im Ausführ-, infolge der starken Erdöl-Importe aus Libyen allerdings 4,9% im Einfuhrbereich aus. Eine gewisse Abhängigkeit der Bundesrepublik vom libyen Erdöl ist durchaus gegeben, jedoch scheint sie sich in allerletzter Zeit wieder etwas zu verringern: während 1969 über 40% des von der BRD eingeführten Rohöls aus Libyen kamen, waren es 1970 nur 38,5%, und 1972 soll der Anteil dieses Hauptlieferanten auf 23,8% sinken - zugunsten von Saudi-Arabien <sup>Wkgwks</sup> (1970: 11,3%; 1972: 20,9%), Nigeria (1970: 6,5%; 1972: 11,3%) und kleinerer arabischer Erzeugerländer<sup>4</sup>. Insgesamt wird die BRD 1972 nach den Prognosen der Deutschen Shell-AG 118,5 Mio.t Rohöl verbrauchen, davon 7.100 t (<sup>6%</sup>) aus eigener Produktion. Das importierte Öl kommt zu knapp 75% aus den arabischen Ländern.

88888

<sup>4</sup> Die Zeit (Hamburg) 10.3.1972

Die folgende Tabelle, aus den Statistischen Jahrbüchern des Deutschen Reiches und der Bundesrepublik Deutschland zusammengestellt, gibt Aufschluß über die Entwicklung des Außenhandels mit den arabischen Ländern in einigen politisch relevanten Stichjahren. Die arabischen Länder sind dabei nach ihrer Bedeutung für den westdeutschen Export im Jahre 1970 aufgereiht.

	D.Reich, in Mio.RM		B.R.D., in Mio. DM					
	1938		1964		1968		1970	
	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export
Ägypten	45,3	45,2	135,0	436,0	109,3	266,9	207,1	448,5
Algerien	15,3	3,8	265,7	58,0	556,6	182,1	549,4	362,7
Saudi-Arabien	?	?	515,1	118,0	919,5	245,1	732,8	238,4
Libanon	in Syrien ent.		21,1	167,8	28,0	205,6	24,7	204,6
Marokko	11,3	3,1	235,7	126,9	160,0	170,9	228,9	187,5
Libyen	0,0	1,5	930,0	112,8	2365,0	225,6	2431,5	168,5
Kuwait	?	?	163,5	102,8	186,6	184,2	250,5	155,7
Tunesien	4,0	1,5	21,2	49,3	88,6	77,6	77,8	102,2
Syrien	1,7	5,8	15,9	92,7	21,4	90,0	32,1	86,0
Irak	4,2	9,0	379,3	120,8	185,3	80,8	213,5	70,5
Sudan	1,5	1,2	126,1	65,6	179,8	54,5	144,7	60,4
Jordanien	in Israel enth.		0,3	39,1	0,2	60,3	0,8	50,1
Maskat u.Oman	?	?	105,7	9,8	535,8	50,9	382,7	31,1
Jemen	?	?	0,0	2,9	0,2	2,3	1,2	17,4
Bahrein	?	?	1,6	9,8	5,1	14,7	2,1	16,1
Südjemen	?	?	23,2	29,0	1,5	18,4	9,2	15,0
Katar	?	?	73,6	9,3	95,5	14,3	21,5	12,8
Arab.Welt zus.	388,3	71,1	3109,0	1550,6	5439,4	1945,2	5310,5	2227,5
Israel	2,2	16,3	157,2	244,4	276,5	481,1	304,6	538,2
Insgesamt	5.449,3	5.256,9	58.839,3	64.920,3	81.179,2	99.551,4	109.605,9	125.276,2

Wie man sieht, hat sich der Außenhandel der BRD insgesamt in den Jahren zwischen 1964 und 1970 knapp verdoppelt. Das Anwachsen der Exporte nach Israel lag erheblich über diesem Durchschnitt, während die Importe aus Israel ungefähr beim Weltdurchschnitt blieben. Der Außenhandel mit den arabischen Ländern ist im Verhältnis dazu viel langsamer gewachsen. Auf der Exportseite ist ein gewisser Ausbau der westdeutschen Position nur in Algerien, ~~und~~ Tunesien ~~und~~ und Saudi-Arabien festzustellen - also bei zwei wichtigen Staaten der Arabischen Liga, die als "gemäßigt" gelten, aber auch bei einem durchaus im Selbstverständnis "revolutionären" und jedenfalls in der Israelfrage äußerst intrasigenten Land.

Über die privaten deutschen ~~direkten~~ Kapitalinvestitionen hat das Bundeswirtschaftsministerium vor kurzem neue Angaben veröffentlicht<sup>5</sup>. Danach entfallen auf die Konfliktregion des Nahen Ostens: (in Mio.DM)

	bis 31.12.1969	bis 31.12.1970	bis 31.12.1971
Libyen .....	368, 8	438, 7	445, 2
Algerien .....	50, 9	51, 8	51, 5
Marokko .....	20, 0	20, 5	30, 7
Ägypten .....	19, 9	20, 0	20, 1
Syrien .....	10, 3	10, 3	10, 3
Libanon .....	10, 5	10, 8	10, 2
Oman u. Maskat .....	1, 8	2, 6	8, 7
Tunesien .....	2, 4	4, 6	5, 2
Irak .....	2, 9	2, 8	2, 8
Sudan .....	2, 7	2, 7	2, 3
Saudi-Arabien .....	0, 1	0, 2	0, 3
Kuwait .....	0, 1	0, 1	0, 2
Jordanien .....	0, 1	0, 1	0, 1
Arabische Welt zusammen	490, 5	565, 2	587, 6
Israel .....	16, 4	20, 9	54, 3
Entwicklungsländer *			
insgesamt.....	5.383, 4	6.212, 3	6.678, 2
Industrieländer			
insgesamt .....	12.234, 9	14.900, 7	17.102, 2
Welt .....	17.618, 3	21.113, 0	23.780, 4

Auch hier also ein recht bescheidener Anteil der Konfliktregion im Ganzen, bei relativ raeicher Ausdehnung der Investitionen in Israel. Will man das Verhältnis zwischen "gemäßigt" und "revolutionären" arabischen Staaten analysieren, so muß wiederum das deutsch-libysche Verhältnis, das auf Erdöl beruht, als Sonderfall mit einkalkuliert werden.

Nur in Libyen hat sich bisher westdeutsches Kapital direkt in der Ölförderung engagiert. Es ist aber bekannt, daß dieses Problem der Hauptgesprächspunkt zwischen dem Shah von Persien und Bundeskanzler Brandt bei dessen Besuch im Iran war. Der Iran steht hier nicht zur Debatte. Es ist aber ebenfalls bekannt, daß die DEMINEX Deutsche Erdölversorgungsgeellschaft mbH sich in jüngster Zeit für einen Vorschlag der BP interessiert hat, ~~zu~~ <sup>König</sup> ~~zu~~ <sup>an</sup> ~~zu~~ <sup>zu</sup> ~~zu~~ <sup>zu</sup> ~~zu~~ <sup>zu</sup> ~~zu~~ bei der ADMA (Abu Dhabi Marine Areas), die zu zwei Dritteln der BP gehört, mit 200-900 Mio.DM einzusteigen. ~~würde~~ <sup>König</sup> ~~würde~~ dieses Geschäft zustande, würde es das Bild westdeutscher Investitionen in Nahost völlig verändern.

Wie setzen sich nun die wirtschaftlichen Interessen der bundesdeutschen Gesellschaft am Nahen Osten in konkrete Politik um? Man sollte erwarten, daß die politische Partei, bei der Unternehmertypen im allgemeinen gut aufgehoben sind, für eine pro-arabische Politik plädiert, um die trotz Stagnation noch weit gegenüber Israel überwiegenden Handels- und Kapitalinteressen im arabischen Ländern zu schützen. Das Gegenteil ist der Fall. Die CDU/CSU setzt sich mit Verzwe dafür ein, daß Bonn im Konflikt deutlich auf die Seite Israels kriegt. Bruno Heck, damals noch Generalsekretär der CDU, schrieb am 11.Januar 1971 im Informationsdienst seiner Partei u.a.:<sup>6</sup>

"...Die nationale Geschlossenheit und die Tapferkeit des kleinen, von allen Umringten Staates, haben in aller Welt imponiert; in Deutschland kam noch hinzu, daß sich in der deutlich bekundeten Sympathie eine problematische, noch unsichere Freundschaft kräftig artikulieren konnte. Das geht quer durch alle Gruppen und alle Parteien."

Die CDU würde es begrüßen, wenn die jetzige Regierung diese Entwicklung gradlinig fortsetzen und sich in ihrem Verhältnis zu Israel nicht von taktischen Überlegungen bestimmen lassen würde. Ich bin sicher, daß auch

<sup>5</sup> Der Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen (-W/V C 3 - 74 01 87 -), Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 17/72, 17.3.1972: Vermögensanlagen Gebietsansässiger in fremden Wirtschaftsgebieten.

<sup>6</sup> Deutschland Union-Dienst, Jg.25 Nr.6 (Bonn)

in der Regierung Brandt niemand die arabische Karte gegen Israel zu spielen gedenkt und daß die geschichtslose Einstellung, Israel sei ein Staat wie jeder andere, im Grunde auch von diesem Kabinett nicht vertreten wird. Aber die SPD muß sich hüten, die deutsch-israelischen Beziehungen zwischen die Mühlsteine einer Politik geraten zu lassen, die sie allein mit voller Aufmerksamkeit betreibt, nämlich der Ostpolitik...

Die CDU tritt für einen Frieden im Nahen Osten ein, in dem sowohl der jüdische Staat wie die Gemeinschaft der palästinensischen Araber eine gesicherte Zukunft finden können. Bis das gesichert ist, muß unsere Hilfe für Israel dazu beitragen, diesen Staat den Konflikt durchzustehen zu lassen, vor dem er sich gestellt sieht. Es muß schließlich zu einer Lösung kommen, in der die arabischen Staaten die Existenz des Staates Israel anerkennen..."

Eben dies ist die Position Israels, die Heck sich somit zu eigen macht. Auch in der Form geht er auf die israelische Argumentation ein: in einer Wortwahl, die Israel einzig und allein in der Haltung des den Konflikt Erleidenden, somit des Angriffenen erscheinen läßt, und vor allem im Schweigen über die zentralen Fragen der Araber an Israel: wo die Grenzen zu ziehen seien, und wann die besetzten Gebiete geräumt würden.

Es ist nicht nötig, durch Zitate nachzuweisen, daß dieser Standpunkt der CDU auch der Standpunkt der Springer-Presse ist, deren Unternehmerfreundlichkeit über jeden Zweifel erhaben ist. Dagegen ist der Mann, der in dem politischen Establishment der BDP als besonderer Freund und Anwalt der Araber gilt, Hans-Jürgen Wischnewski, ein wichtiger Mann der SPD! Auf den eben zitierten Artikel Bruno Hecks hat seinerzeit die Partei des Bundes-Außenministers Scheel, die FDP, in ihrem Informationsdienst polemisch geantwortet<sup>7</sup>:

"...Wenn Heck ... erklärt, daß seine Partei es begrüßen würde, 'wenn die jetzige Regierung sich in ihrem Verhältnis zu Israel nicht von taktischen Überlegungen bestimmen lassen würde', so läuft das eindeutig auf die Empfehlung einer einseitigen Einmischung in einen schwelenden Konflikt# hinaus... Dadurch, daß die Bundesregierung sich jeglicher einseitiger Beurteilung bisher enthalten hat, hat sie sich die Möglichkeit offen gelassen, gegebenenfalls von beiden Seiten aufmerksam gehört zu werden, ohne in den Verdacht zu geraten, eigene Interessen durchsetzen zu wollen. ..."

Unbestreitbar ist, daß Israel einen Anspruch auf gute und freundschaftliche Beziehungen zur Bundesrepublik hat ... Wer aber in der Bundesrepublik das 'Recht auf Heimat' postuliert darf nicht übersehen, daß hunderttausende von Palästina-Flüchtlingen seit Jahren in primitiven Zelt- und Barackenlagern leben... Wer wirklich an einem Frieden im Nahen Osten interessiert ist, muß alles vermeiden, was die ohnehin überstrapazierten Emotionen der Araber anheizen könnte..."

<sup>7</sup> Frei-Demokratische Korrespondenz (Bonn) 22/3, 13.1.1971

Der Seitenhieb mit dem "Recht auf Heimat", das heißt mit der Unterstützung der CDU für die Gebietsansprüche ostdeutscher Landamannschaften auf Schlesien, Pommern und Ostpreußen, sitzt und kann ~~zu~~ uns als Anlaß dienen, eine theoretisch interessante Frage der internationalen Politik hier wenigstens aufzuwerfen.

Man geht oft davon aus, daß Staaten mit gleich gelagerten völkerrechtlichen Ansprüchen natürliche Bündnispartner wären. Dies war ja die Grundlage für die Koalition der Have-nots oder Revisionisten in den Zwischenkriegsjahren, gegen die saturierten Mächte des Versailler Systems. Dies ist auch das, wie es scheint, einzige strapazierfähige Band, das z.B. eine Regionalorganisation wie die OAU heute zusammenhält: Koalition der etablierten Regierungen gegen Sezessionismus, Irredentismus, Revolution. Gibt es solche Koalitionsneigungen auch zwischen Parteien innerhalb eines Staates und der Regierung eines anderen Staates, oder gegebenenfalls zwischen Parteien in zwei verschiedenen Staaten? Wir sprechen jetzt nicht von ideologisch begründeten Koalitionen. Natürlich arbeiten etwa die Kommunistischen Parteien der BRD und Frankreichs unter anderem auch in der Frage der DDR-Anerkennung zusammen; aber das ist nur eine Konsequenz ihrer ideologischen Verankerung im Lager des Moskauer Kommunismus.

Anders steht es mit Israel und den Arabern auf der einen, den bundesdeutschen Parteien auf der anderen Seite. Die Position deren in Deutschland, die sie immer noch an den Grenzen des Deutschen Reiches von 1937 festhalten möchten, ähnelt in der Tat der arabischen Position, die Israel allenfalls in den Grenzen anerkennen will, die 1947 von den Vereinten Nationen bestimmt wurden. Israel dagegen fordert die Anerkennung dessen, was faktisch als Folge von Kriegen 1949 und in gewissem Umfang auch 1967 entstanden ist (vor allem Anerkennung seiner Annexion Ost-Jerusalems). Das entspricht weitgehend der sowjetischen und ostdeutschen Position in der Deutschlandpolitik, der in der BRD erst die Regierung Brandt mehr als halbwegs entgegengekommen ist.

Freilich darf man solche Vergleiche nie übertreiben. In Deutschland war zu keinem Zeitpunkt nach 1945 irgendein Politiker so unmenschlich und verantwortungslos, eine Konservierung des Flüchtlingslands in grenznahen Lagern zum Zwecke politischen Drucks auf den Gegenspieler auch nur anzuregen. Diese Lager der Palästinenser sind eine rein arabische Erzungenschaft.

In der BRD jedenfalls hat sich keine Koalition zwischen den Revisionisten der Deutschlandpolitik (CDU) und den Revisionisten des Nahost-Konfliktes (den arabischen Staaten) gebildet; keines Koalition auch derjenigen, die der normativen Kraft des Fiktischen huldigen (hie SPD/FDP, dort Israel). Die Verbindungen laufen genau entgegengesetzt. Auch die sozialdemokratische Gemeinschaft, also die Ideologie, hat nicht dazu geführt, daß die SPD und die Regierungspartei Israels (Mapai) sich besonders nahe gekommen wären.

Vielmehr wird die Position der großen westdeutschen Parteien eindeutig durch eine Mischung historischer und allgemein weltpolitischer Faktoren bestimmt. Die CDU ist stärker pro-israelisch, weil Konrad Adenauer es war, der 1952 das Luxemburger Wiedergutmachungsabkommen schloß, der sich am 14. März 1960 mit David Ben Gurion im New Yorker Waldorf-Astoria-Hotel traf, und weil Franz-Josef Strauß es war, der den geheimen deutschen Waffenlieferungen an Israel im Dezember 1957 seinen Segen gab. Die CDU ist weiter pro-israelisch (und das war natürlich das Motiv für die eben erwähnten Handlungen von Adenauer und Strauß), weil Israel ihr als ebenso fester Bundesgenosse "des Westens", das heißt vor allem der USA, im Nahen Osten erscheint, wie sie die Bundesrepublik Deutschland gern als festen Bundesgenossen der USA in Europa erhalten will.

Die Annäherung der SPD an arabische Länder, die Bemühungen um rasche Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen, das Inkaufnehmen einer Verständigung Israels sind letzten Endes tatsächlich nur verständlich – da dürfte Bruno Heck Recht haben – im Rahmen einer Außenpolitik, die vor allem anderen ein gutes Verhältnis der Bundesrepublik zur Sowjetunion herstellen will.

Es ist freilich daran zu erinnern, daß die Nahost-Politik der BRD in einer Zeit, als die CDU in Bonn regierte, keineswegs so klar und eindeutig pro-israelisch durchgeführt wurde, wie Bruno Heck das 1971 aus der Opposition heraus anregen konnte. Vielmehr bot die Bundesrepublik gerade 1965, als die Ulbricht-nach-Kairo-Krise austrach, das Bild außenpolitischer Entschluß- und Konzeptlosigkeit. Hier wurde der Wunsch offenbar und gleichzeitig ad absurdum geführt, den wir eingangs in unserer zweiten Hypothese formuliert haben: mit jedermann Freund zu bleiben, und den Konflikt einfach auszukümmern. Das war eine Nicht-Konzeption nach dem Herzen des damaligen Bundeskanzlers Ludwig Erhard. Deshalb berichtet der Waldemar Besson mit Recht über das, was er "das Nahostdebakel"<sup>8</sup> nennt, im Zusammenhang mit den "außenpolitischen Faktoren bei Erhards Sturz":

<sup>8</sup> Waldemar Besson, Die Außenpolitik der Bundesrepublik; Erfahrungen und Maßstäbe. München, Piper 1970, p.348 ss.

"... Der Nahen Osten erwies sich im Jahre 1965 als der Platz, wo die Bundesrepublik zum erstenmal auch eine gewisse Selbständigkeit ihrer Außenpolitik zu demonstrieren hatte. Das Ergebnis dieser Erfahrung war freilich alles andere als schmeichelhaft..."

Am Ende kam Bonn noch einmal mit einem blauen Auge davon; zurück blieb jedoch die Erinnerung an die schwache Partie der Bundesregierung..."

Über die Nahost-Politik der Regierung Brandt/Scheel liegt ein ähnlich summarisches Urteil eines Historikers oder Politikwissenschaftlers gewiß noch nicht vor. Aber der Beobachter wird den Verdacht nicht los, daß zumindest in der Methode keine durchgreifenden Änderungen gegenüber der Ära Erhard eingetreten sind. Treibt man heute in Bonn Nahost-Politik weniger mit der linken Hand als damals? Schiebt man die Einsicht, daß es sich hier in erster Linie um eine Konfliktzone handelt, daß also Außenpolitik in dieser Zone notwendig "Einmischung" in den Konflikt sein muß, weniger weit von sich ab als damals? Hält sich der Außenminister - damals Gerhard Schröder, heute Walter Scheel - heute weniger als damals zurück, um das Feld den wohlmeinenden Einzelgängern zu überlassen - damals Eugen Gerstenmaier und der CDU-Abgeordnete Birrenbach, heute Wischnewski?

Freilich nimmt man in Bonn heute die Selbständigkeit der BRD ernster als 1965. In Moskau und Warschau hat man damit ja gute Erfahrungen gesammelt. Walter Scheel hat sogar im Sommer 1971 versucht, die selbständige Nahostpolitik dadurch zu akzentuieren, daß er Rückendeckung bei der Europäischen Gemeinschaft suchte, das heißt vor allem bei Frankreich, das seine Selbständigkeit gerade am Beispiel Nahost 1967 bis zum Exzess unter Beweis gestellt hat. Vielleicht hat Scheel damit des Guten zuviel getan. Selbständigkeit ist sicher an der Manövriertfreiheit einer Außenpolitik zu erkennen, und ein "renversement des alliances", wie De Gaulle es 1967 im Nahen Osten vorausgezogen hat, ist das Höchste, was sich an Manövriertfreiheit erreichen läßt. Jedoch glauben wir, daß sich in der gegenwärtigen Welt vielleicht Frankreich so etwas leisten kann, und dem 1. September 1939 nicht jedoch ein Staat, dessen jüngste Geschichte mit München, dem Hitler-Stalin-Pakt und dem 22. Juni 1941 belastet ist. Die Zustimmung zu dem Nahost-Papier der EWG-Kommunikation des EWG-Ministerrates, angesichts der bestehenden Verpflichtungen gegenüber Israel und der Bemühungen um die Araber, wäre selbst für einen Bismarck kein alltäglicher Balanceakt gewesen; Scheel war kaum der richtige Mann, und 1971 ganz bestimmt das falsche Jahr, um so etwas zu versuchen.

Bundeskanzler Brandt hat einige Monate vorher, in seiner Kölner Rede zur Eröffnung der Woche der Brüderlichkeit am 21. März 1971 (Übrigens zitierte er damals in anderem Zusammenhang Bismarck zustimmend in einer außenpolitischen Frage) zu seiner Nahost-Politik Stellung bezogen. Er sagte:<sup>9</sup>:

"... Ich habe in Verbindung mit der Unterzeichnung des Moskauer Vertrages vom 12. August vergangenen Jahres für jedermann deutlich betont, daß eine Verbesserung unserer Beziehungen mit der Sowjetunion nicht zu Lasten eines dritten Staates gehen darf. Das gilt in vollem Umfang auch für Israel. Die israelische Regierung sieht es nicht anders. ... Sie hat Übrigens auch nie kritisiert, daß wir im Rahmen des Möglichen um möglichst gute Beziehungen zu den arabischen Staaten bemüht bleiben.

Andererseits übersehen auch die objektiv denkenden Führer der arabischen Völker nicht, welche spezifischen Faktoren es sind, die unser Verhältnis zu Israel bestimmen. Es trägt in der Tat weiterhin das Zeichen einer Besonderheit: der Unauslöslichkeit des millionenfachen Mordes an den Juden Europas - für uns und die Nachgeborenen um so entsetzlicher, weil wir unter dem Geist der Aufklärung die Symbiose jüdischer und deutscher Kultur eine so erstaunliche Produktivität bewiesen hatten. Wir haben trotzdem den Nachweis geduldet - und dulden müssen -, daß die Hölle auf Erden möglich ist. Sie war Wirklichkeit.

... Israel ist - daran ändern auch die Schlagworte radikaler Gruppen nichts - der grandiose Versuch, einem Volk von weithin Heimatlosen eine gesicherte Heimat zu schaffen. Es ist bitter, daß die Geburt dieses Staates den Preis neuer Opfer und neuer Leiden verlangte. Wer wollte das verschweigen? Wer wollte das Elend der palästinensischen Araber verschweigen?

Aber die Rolle des arroganten Weltmoralisten, steht uns auch und gerade hier nicht zu. Wir haben vielmehr die Kette der Kausalität von Leid und Unrecht an ihrem Ursprung zu erkennen: hier im Herzen Europas. Die Bundesrepublik ... nahm sich in die Pflicht für die Überlebenden...

Wir meinen, dem Auftrag unseres Volkes und seiner besonderen Verantwortung gerecht zu werden, wenn wir mit der gebotenen Bescheidung das Unsere tun, den Willen zum friedlichen Ausgleich im Spannungsfeld des Nahen Ostens zu ermutigen ..."

Dies ist keine schlechte Plattform für eine neue Politik. Willy Brandt sieht die Realitäten der Vergangenheit nicht nur, er spricht sie offen aus: die und bisherige Bindung bundesdeutscher Nahost-Politik an den Kalten Krieg, an die Bewältigung der inneren Nazi-Vergangenheit. Er ignoriert den Konflikt im Nahen Osten nicht mehr. Besser noch, er erkennt diesen Konflikt als die eigentliche Aufgabe einer neuen bundesdeutschen Nahost-Politik. Ob diese Rede künftig ALS mehr gelten kann denn eben eine schöne Rede, wird davon abhängen, ob Brandts letzter Satz, den wir vorstehend zitiert haben, mehr ist als eine schöne Phrase. Die BRD muß sich nicht bloß gute Beziehungen zu Israel und den Arabern, sie muß sich einen Beitrag zur Konfliktlösung als Ziel setzen.

<sup>9</sup> Bulletin (Bonn) Nr. 43, 23. März 1971

Exkurs

Die "neue Linke" in der BRD und der Nahostkonflikt.

Mit den "Schlagworten radikaler Gruppen", die Willy Brandt in der vorhin zitierten Rede ansprach, meinte der Bundeskanzler offenbar die anti-israelischen Äußerungen, die seit 1967 im Lager der neuen Linken zum guten Ton gehören. Wir haben sie neben CDU/CSU und SPD nicht erwähnt, als wir versuchten, den Nahost-Gefühlen der westdeutschen Gesellschaft nachzugehen. Denn die neue Linke fällt zahlenmäßig nicht ins Gewicht. Es scheint auch, als würden die Sympathiekundgebungen für palästinensische Guerilla-Organisationen und die Anklagen gegen Israel, es bilde einen Brückenkopf des amerikanischen Imperialismus, in ihrem Lager schwächer.

Das hängt, glaube ich, mit zwei Tatsachen zusammen:

- (1) Die Koalition der neuen Linken Westeuropas mit den palästinensischen Guerilla-Organisationen ist ein typischer Fall ideologischer Verbrüderung über nationale Grenzen hinweg. Es handelt sich um die anarchistische Ideologie der Heilung gesellschaftlicher Gebrechen durch direkte Aktion. Soweit die neue Linke ernsthaft sozialistisch sein will, kann sie nicht auf Dauer darüber hinwegsehen, daß nur Splitter der palästinensischen Guerilla sozialistisch sind. Bei den anderen, und gerade bei den starken und gut organisierten Gruppen ist die Verwandtschaft zum europäischen (nicht unbedingt deutschen) Faschismus der dreißiger Jahre nicht von der Hand zu weisen.
- (2) Die neue Links der BRD gerät immer eindeutiger unter die Kontrolle der alten Linken, nämlich der im Moskauer Lager des Kommunismus verwurzelten DKP. Sie allein wird als extrem linke Organisation, samt Neben- und Frontorganisationen, Bestand ~~wax~~ haben. Die DKP folgt aber der außenpolitischen Linie der Sowjetunion, die Partner der Sowjetunion in Nahost sind bestimmte arabische Regierungen, nicht die Guerilla-Verbände der Palästinenser.

Deshalb ist es vielleicht bei einer Diskussion über die Nahost-Politik der BRD, obgleich natürlich Diskussionen über die Nahost-Linkage-Groups innerhalb der BRD dazu gehören, nicht mehr ganz so wichtig, das Langen und Breiten über die Schriften der neuen Linken zu reden.

## Literatur

### 1. Bücher

- 1.1. Deutschkron, Inge : Israel und die Deutschen; zwischen Ressentiment und Ratio. Mit einem Geleitwort von Asher Ben-Nathan.  
Köln, Vl. Wissenschaft u. Politik 1970, 368 pp.  
(Die Verfasserin wurde 1922 in Deutschland geboren, lebte bis 1945 illegal in Berlin. 1958 bis 1971 war sie Korrespondentin für "Maariv" in Bonn. Ihre Darstellung reicht bis zum Junkt Krieg 1967. Besonders auffällig ist das Waffengeschäft der 60er Jahre recherchiert worden, vor allem durch Interviews mit den israelischen Beteiligten.)
- 1.2. Deutschlands Weg nach Israel; eine Dokumentation. Hrsg.v.Rolf Vogel. Mit einem Geleitwort von Konrad Adenauer.  
Stuttgart, Seewald Vl. 1967, 351 pp.  
(Der Verfasser wurde 1921 geboren. Er ist Journalist und gibt seit 1965 die "Deutschland-Berichte" heraus, die der deutsch-israelischen Zusammenarbeit dienen. Das Buch behandelt vornehmlich die Wiedergutmachungspolitik Adenauers gegenüber Israel, enthält aber auch ein Interview mit Franz Josef Strauß über das Waffengeschäft.)
- 1.3. Jendges, Hans : Israel; eine politische Landeskunde.  
Berlin-West, Colloquium Vl. 2<sup>1971</sup>, 143 pp.  
(Der Verfasser ist Diplom-Politologe. Er wurde 1937 geboren. Seine Schrift erschien in der Reihe "Zur Politik und Zeitgeschichte", die von der Berliner Landeszentrale für Politische Bildung in Verbindung mit dem Fachbereich Politischer Wissenschaft der Freien Universität herausgegeben wird.)
- 1.4. ders. : Der Nahostkonflikt.  
Berlin-West, Colloquium Vl. 2<sup>1971</sup>, 95 pp.  
(Ebenfalls ein Heft der unter 1.3. genannten Reihe.)
- 1.5. Lewan, Kenneth M. : Der Nahostkrieg in der westdeutschen Presse.  
Köln, Pahl-Augenstein Vl. 1970, 179 pp.  
(Der Verfasser wirft drei der vier deutschen Tageszeitungen, die er analysiert, pro-israelische Einseitigkeit vor. Er selbst vertritt den anti-israelischen Standpunkt der neuen Linken.)
- 1.6. Seelbach, Jürg : Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Israel als Problem der deutschen Politik seit 1955.  
Meisenheim, Vl. Anton Hain 1970, 299 pp.  
(Eine Dissertation, die in die "Marburger Abhandlungen zur Politischen Wissenschaft", hrsg.v.Wolfgang Abendroth, als Bd.19 aufgenommen wurde.)
- 1.7. Shinnar, Felix E. : Bericht eines Beauftragten; die deutsch-israelischen Beziehungen 1961-1966.  
Tübingen, Rainer Wunderlich Vl. 1967, 210 pp.

(Der Verfasser leitete in den Jahren 1958-65 die Israel-Mission in der BRD.)

1.8. Walichnowski, Tadeusz : Israel und die Bundesrepublik.

Warschau, Interpress VI. 1968, 211 pp.

(Das Buch behandelt die Zeit von 1945 bis zum Junktirg 1967. Er bringt es fertig, sogar in Israel die anti-polnischen Aktivitäten der schlesischen Landsmannschaft zu entdecken).

2. Aufsätze aus der Zeit nach 1967.

2.1. Astakhov, S. : Bonn-Tel Aviv Axis. "International Affairs" (Moskau) Nr. 11 (1968)

2.2. Birrenbach, Kurt : Das Jahr 1967 in außenpolitischer Sicht. "Politisch-Soziale Korrespondenz" (Bonn) 1.1.1968

2.3. Braun, Thilo : Außenpolitik der Bundesregierung am Scheideweg? "Außenpolitik" (Stuttgart) Heft 6 (1969)

2.4. Rondot, Pierre : L'Arabisme militant et les deux Allemagnes. "Revue de Défense Nationale" (Paris) Dezember 1969

Daniel Heradstveit:

## EEC AND THE MEDITERRANEAN

This article discusses the pattern of interaction between the European Communities (EEC) and the Mediterranean area. Within the EEC there exist forces wishing to change the interaction in the direction of stronger ties and a common, coordinated policy<sup>1)</sup>. Against this background we shall discuss the following questions:

- 1) What are the aims of the forces within the EEC working for changes in the pattern of interaction.
- 2) What form of harmonization (policy coordination) is envisaged, and in what areas?
- 3) Under what conditions could the EEC attain the changes desired in the pattern of interaction?

Before proceeding further let us define "the Mediterranean area". One point of departure might be all countries bordering on the Mediterranean Sea. But since we are here dealing with the pattern of interaction between the EEC and the Mediterranean we shall adhere to the definition otherwise used in connection with the EEC. In this definition Portugal is also included; it does not border on the Mediterranean, but culturally and politically it exhibits features parallel to many Mediterranean countries. We do not include France and Italy in the present discussion, because these two countries are already integrated into the EEC, which we are here considering as a totality. Thus, we shall be discussing the EEC's interaction with the following countries: Spain, Portugal, Jugoslavia, Greece, Turkey, Syria, Lebanon, Israel, Egypt, Libya, Tunisia, Algeria, Morocco, Malta, and Cyprus.

1. What are the aims of the forces within the EEC working for changes in the pattern of interaction?

Let us first take a look at the reasons presented for changing the pattern of interaction. These are drawn from the Commission, the national governments within the EEC and the Parliament of Europe. We also build on interviews with officials in the Commission and the Council of Ministers, held in August 1971<sup>2)</sup>.

We shall first only attempt to present a picture of the argumentation offered, without taking any position as to the function or importance of the individual arguments. It must be emphasized that we are merely reporting arguments from the material at our disposal. We make no evaluation as to the tenability of the arguments, or of the identity of the groups presenting them.

Greater influence.

Frequently the argument is made that the EEC should revise its policy in order to win greater influence in the region. We find this type of argument in various forms:

- 1) The EEC has far greater trade with this area than does the USA or USSR, but this has not resulted in the increase in political influence which such economic interaction should entail.
- 2) Both culturally and economically, the EEC has far stronger ties with the Mediterranean than do the super powers: The EEC should, therefore, have a much better point of departure for exerting influence than the USA or USSR in the Mediterranean.
- 3) Unlike the USA or USSR, the EEC borders on the Mediterranean. Thus, the EEC ought to play a more active role and have more influence.
- 4) The EEC ought to have enough influence to prevent an "alliance" between Moscow and Washington over the heads of the Europeans.
- 5) There has been substantial Soviet expansion in the area, and the EEC should represent a counterweight to this.
- 6) Soviet expansion represents a threat to the EEC, e.g. with respect to oil and gas supplies.
- 7) Europe is now paying for two decades of neglect in the Mediterranean region. It is time to try to prepare for a policy that can win greater influence for Europe (i.e. for the EEC).

- 8) Today French policy does not have sufficient strength to back it up. It is therefore necessary for the EEC to become involved.
- 9) British policy today is but a pale copy of American policy and this must be changed.

#### Reduction of tensions.

Another type of argumentation frequently found is that the EEC, by harmonizing its policy, would be able to help reduce tensions in the area. This type of argument has the following variants:

- 1) The EEC should be able to play a more active role in the local conflicts of the Mediterranean area. It would seem more natural for the EEC to attempt to solve such conflicts than for the Great Powers, since the EEC borders on the area.
- 2) In the Middle East conflict both the UN and the Great Powers have reached an impasse. The EEC could play a major role here, if it could achieve a unified policy.
- 3) The policing role now performed by the Great Powers in this area should be taken over by the EEC.
- 4) The EEC could do much to improve the unstable conditions now prevalent on NATO's southern flank. This must be re-evaluated within the EEC.
- 5) The EEC would be able to act as mediator in local conflicts in the Mediterranean.
- 6) Great Power confrontation in this region represents a danger to world peace; the EEC could, with a more coordinated policy, reduce this danger.
- 7) The EEC would be taking on a heavy burden of responsibility if it did not try to attain a coordinated policy for reducing tensions in this area.
- 8) The EEC would be able to contribute generally to stability in the region.
- 9) The EEC, by trying to harmonize its own policies, would also try to promote cooperation between the Mediterranean countries. This would contribute to stability.
- 10) Stability in the Mediterranean area is of greatest importance for peace in Europe, and the EEC should actively contribute to this.
- 11) If the EEC furthers economic development, this will help reduce local tensions and conflicts. Local conflicts represent a danger to the EEC.

#### Economic development.

There is also type of argument which refers to economic conditions. We find these variants:

- 1) The Mediterranean is a poor, underdeveloped region bordering on the EEC. The EEC has a special responsibility for promoting the economic development of this region and for putting an end to poverty.

- 2) The EEC is the only organization which can effectively further the economic development of the Mediterranean region.
- 3) The economies of the Mediterranean and the EEC are interdependent in that they are complementary.
- 4) Until the EEC has harmonized its economic policies in the area, it will not be able to effectively utilize the economic possibilities the region affords.
- 5) Oil supply from the area can become a serious problem for the EEC unless the EEC takes measures to safeguard such supply.

#### Cultural and geographical ties.

Let us now turn to the arguments based on geography and culture. Geography and culture should make it natural that the EEC would seek closer ties with the area. This argumentation has these variants:

- 1) It is natural for the EEC to be especially interested in the Mediterranean, since there are two major EEC countries border on the area. In addition we have the fact that Spain, Greece, and Turkey are European countries.
- 2) Both history and geography should make it natural for these nations to seek closer ties with the EEC. It is the Cold War that has forced them away from the EEC.
- 3) To the Arabs, Russians are much more alien than are Europeans. Both the Arab nations and Israel would seem to have strong, cultural motives for strengthening their relations with the EEC, whereas they are now forced to lean on the Great Powers.
- 4) The EEC has become a part of the Mediterranean area. It is now quite artificial to operate with Hanseatic Europe and Mediterranean Europe. EEC-cooperation has also made West-Germany a Mediterranean country.

We also encounter arguments referring to the desire to promote integration within the EEC by having the Mediterranean area act as guinea pig. However, this argumentation has not been advanced to any degree. An example of this type of argument would be: there is a need to create a common European policy vis-a-vis the outside, and a coordinated policy in the Mediterranean might represent an excellent point of departure for formulating such a policy.

We have now presented the arguments found in the material we had at our disposal. Some of these arguments may have a purely apologetic function. They may be "pseudo" arguments rather than arguments based on actual motivation. However this may be, we shall here point out certain characteristics these arguments as expressed officially would appear to share.

It seems clear that the desire for a coordinated policy is explained chiefly by a desire to exert more influence in the area. This builds on the following conditions:

- a) the wish to reduce Great Power influence
- b) the wish to safeguard the EEC's security interests better
- c) the wish closer ties, on the basis of culture and geography
- d) the wish to stimulate the economic development of the Mediterranean and the EEC.

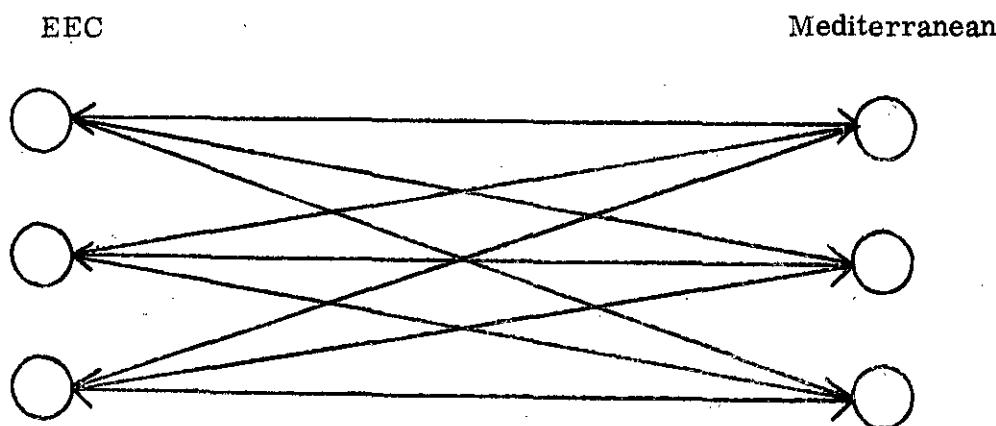
Compared with other information, this list of arguments indicates that non-economic arguments play the most important role<sup>3</sup>. Another thing is the fact that within the EEC consensus has not yet been reached as to what the aims should be. It is still difficult for the EEC to define the measures of its policy in this region. The Rossi Report, for example, should be considered no more than a working document, and it has received rather sharp criticism. Still, the list of arguments does give some indication of the type of measures desired by those forces who want an alteration in the interaction.

We can provisionally set up points (a), (b), (c), and (d) as aims of these forces. The key strategy for those wishing to promote such goals remains the harmonization of EEC policies. And so, before proceeding further in our analysis, it is necessary to discuss what might be meant by "harmonization of policies".

## 2. What form of harmonization is envisaged ?

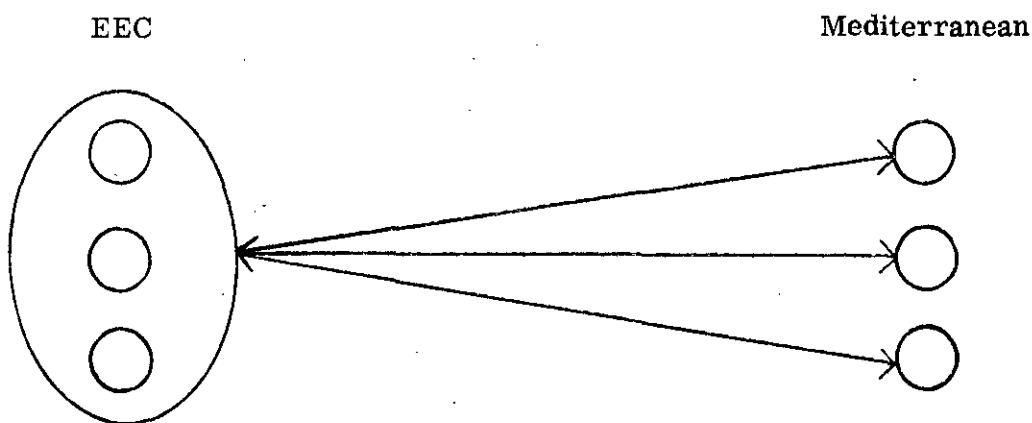
Let us start by setting up some conceivable harmonization models. Again we must emphasize that when we use the expression "Mediterranean", France and Italy are not included since these countries are members of the EEC. The EEC stands out as one political system directing its policies towards one group of countries in the Mediterranean area.

Fig. 1. The situation prior to the EEC (no harmonization)



The model depicted in fig. 1 shows the situation as it was before the EEC had come into being. The arrows illustrate the pattern of interaction, although without indicating its content. There is no harmonization - neither in the countries now members of the EEC, nor in the Mediterranean region. We have then the traditional cooperation situation. And no doubt, also today there exist groups on both sides who would prefer this type of model. Bilateral contacts are viewed as the most desirable type, although they would here follow a different pattern than in colonial times. Within the EEC countries, however, the trend seems to be away from bilateral and towards multilateral contacts.

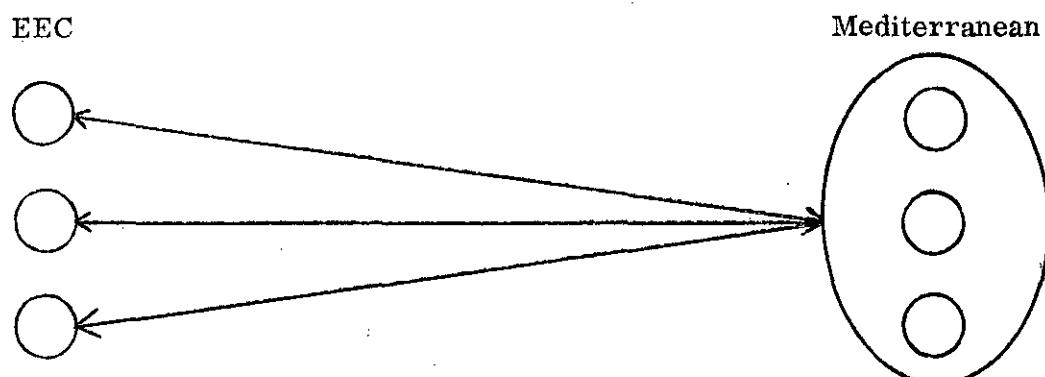
Fig. 2. After the formation of the EEC, (harmonization of EEC countries)



After the formation of the EEC, there occurred a harmonization within the EEC member countries, which then made the model in fig. 2 operative within certain limited economic sectors. Cooperation is characterized by the EEC countries standing together, whereas the Mediterranean countries stand separate. This can be said to be the normal model for relations between the EEC and non-member states, not only those in the Mediterranean area. It is important to realize that this type of interaction found after the formation of the EEC holds true only for the isolated sector within the economic sphere, not for the total spectrum of interaction. This is the situation existing at present.

In other words, each individual member state's national policies in the region are still decisive in relation to the policies "channelled" through the EEC.

Fig. 3. OPEC situation (harmonization of the Mediterranean countries)

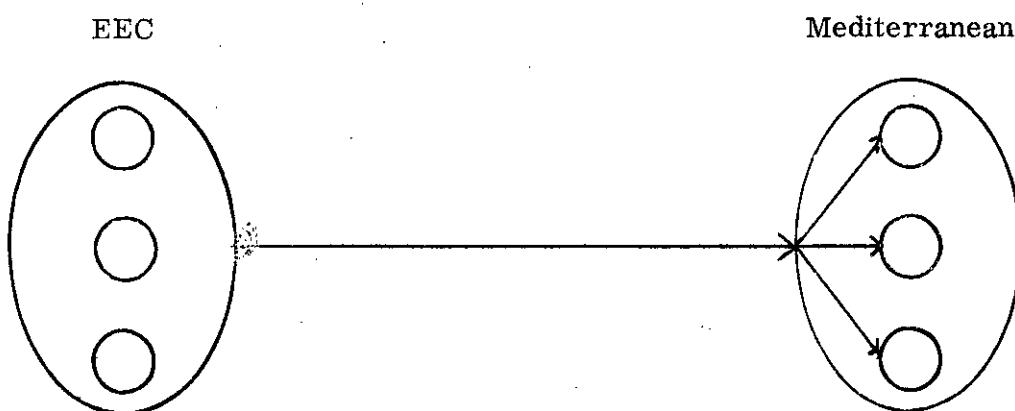


In the model in fig. 3 we find no harmonization within the ranks of the EEC, but rather within the Mediterranean countries. We have here an interaction situation characterized by the Mediterranean countries' coordinating their policies while dealing separately with each individual country within the EEC. Such an interaction model is in fact partially the case with respect to the oil sector. The EEC has not reached a coordinated energy policy,

While we see tendencies towards increased cooperation between the oil-producing nations, formalized in the OPEC. Anders Kjølberg's article on oil presents a good illustration of this model<sup>4)</sup>.

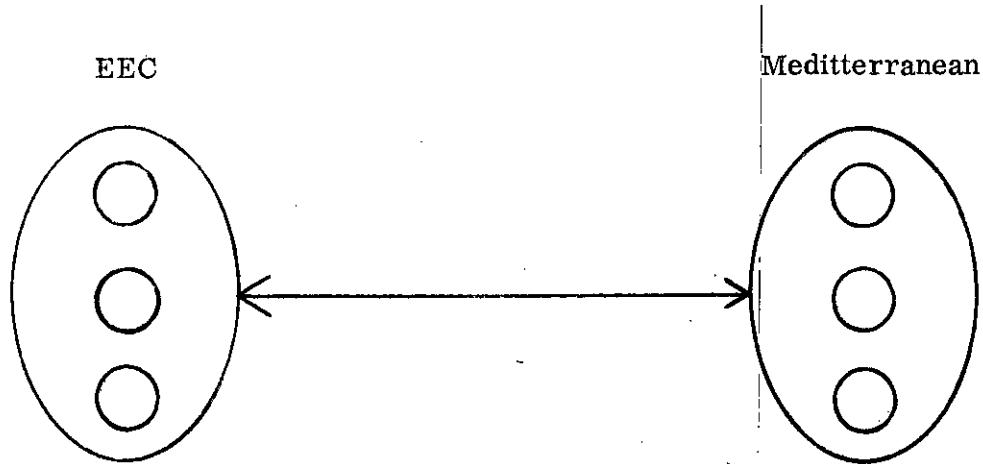
Cooperation between the oil-producing nations has a direct spill-over effect in that the oil-importing nations thereby feel a need to stand together. It is clear that within the oil sector the EEC views the model in fig. 3 as being not a particularly desirable situation, and it is further clear that the EEC wishes to extricate itself from this interaction model. Indeed, it has even been said that Europe today stands in a colonial relation to these nations as far as oil is concerned, and that the only effective counter-move would be to attain a coordinated common policy<sup>5)</sup>. Demands have also been made that the governments oil-consuming nations step in and negotiate, instead of the private oil companies.

Fig. 4. Towards a new policy (EEC harmonized vis-a-vis the Mediterranean countries)



The model in fig. 4 illustrates the pattern of interaction as presented by those forces desirous of/coordinated policy. This policy differs from the general interaction models of the EEC with respect to third parties. By virtue of lying in the Mediterranean area, a given country is treated according to certain principles not applicable to other third parties. There is a re-ordering of priorities concerning the Mediterranean area, in respect to other regions. The EEC is pursuing a policy in this area which differs from its policy elsewhere. The region is considered a special responsibility for the EEC. Thus, policies that the EEC may pursue in the Mediterranean need not be made applicable to other third parties in general. In this situation the EEC views the Mediterranean as a region occupying a special position, a special category. But because the EEC considers the Mediterranean as a system in and of itself, it does not imply that this view is also held by the Mediterranean countries themselves. That is why the arrows go in one direction only in the model in fig. 4. Algeria may consider the EEC as a unit while at the same time trying to counteract cooperation between e.g. Morocco and Tunisia and the EEC, rather than viewing itself as an independent actor vis-a-vis the EEC.

Fig. 5. Harmonization on both sides of the interaction



The interaction model shown in fig. 5 is characterized by harmonization on both sides. The Mediterranean countries coordinate their policies; so does the EEC. From the list of arguments presented above we noted that it was considered desirable to promote harmonization in the Mediterranean area. Such harmonization is expected to further economic development of the region and help reduce tensions. Most emphasis is, however, placed on the model in fig. 4, where it is only the EEC which coordinates its policy, not the Mediterranean countries. We have seen already that policy harmonization within the Mediterranean countries in areas where the EEC does not also harmonize its policy, is not viewed positively.

In addition to the models presented here we could of course imagine a whole series of sub-models where, for example, two EEC countries could stand together against one Mediterranean country, or where three Mediterranean countries could join hands against one EEC country. Our models should, however, serve to illustrate the principles underlying the various forms of harmonization.

What form of cooperation do the Mediterranean countries wish?

Here we cannot present any exhaustive discussion, but shall only point out certain tendencies. Superficially it might seem that the model in fig. 5 would be the ideal cooperation model for Mediterranean countries. This is only partially the case. When one super-power in a region goes in for coordination, it is motivated by the wish to expel other super-powers and gain control. When forces within the EEC occasionally emphasize the necessity of the EEC's promoting cooperation also between Mediterranean countries, this may be motivated by the desire for greater influence. But it may also be that cooperation between the Mediterranean

countries is viewed as a stabilizing factor which also will have consequences for EEC security interests. Another point is that many have little belief that the EEC can help promote cooperation, and that this is expressed in a generally pessimistic attitude to cooperative attempts in this part of the world. Is the EEC out looking for an ability, such critics ask. And many also find it more relevant to ask how the EEC is to avoid obstructing cooperation in the Mediterranean. The EEC is presented as a possible divisive factor: the countries located nearest to the EEC - Spain, Portugal, Greece, and Turkey- will become closely attached to the EEC, thereby entering into a clash of interest with the rest of the region<sup>6)</sup>. Also, the Mediterranean countries themselves have not tried to harmonize their demands. Some would prefer interaction of the type in fig. 1 (e.g. Algeria). Others see the model in fig. 5 as most desirable (Egypt). The model in fig. 2 is accepted by certain countries (Morocco, Tunisia) but rejected by the others. Furthermore, some countries have attempted to use the EEC as a counterweight to opponents in the region. This has been the case with Morocco and Tunisia, who have tried to utilize EEC ties against Algeria's attempts at obtaining regional hegemony.

We also have groups who wish cooperative models above and beyond those presented here. For example, it has been said that the EEC ought to coordinate its policies in the Mediterranean with East Europe, or even with the neutral European countries. And finally, it has also been said that Italy and France ought to try to coordinate their policies with the Mediterranean countries without regard to the "northern European" EEC countries.

Generally speaking, we can see that the preferences on the other side tend in the direction of fig. 5. The EEC is criticized for having too many bilateral relations without regard to already existing cooperative organizations. In the present article we shall not further discuss Mediterranean preferences and desires as to cooperative models, since it is the EEC we are primarily discussing here. All the same, it should be apparent that within the Mediterranean we encounter diverging opinions to a far greater degree than within the EEC, where the goals are fairly well defined.

#### Balance in the interaction

Our models say nothing about relative strength of the interactions. On the basis of economic and political criteria we may conclude that the EEC stands out as the powerful party, and the Mediterranean countries as the weak one. The way this cooperation is today, with the EEC united and dealing with each individual Mediterranean country separately, this inequality is most pronounced. But even if the model in fig. 5 were realized with the Mediterranean countries integrated (in itself difficult to imagine unless this were into smaller sub-groups) - the EEC still would be the powerful one, by virtue of its industrial and political development.

There might, of course, be exceptions in certain situations. We have seen that the interaction model shown in fig. 3 held true, to some extent, for the oil sector. There are factors to indicate that the oil-exporting countries are about to coordinate their policies in such a way as to alter their present dependent position. But at the same time, other actors have been attempting to create a counterweight to such a situation by changing from the model in fig. 3 to that in fig. 5. Due to this lack of balance in the interaction, criticism has also been directed against the EEC for pursuing neo-imperialist or neo-colonialist policies.

The suspicion of exploitation is still alive, and it has been said that one is still fighting the ghosts of the colonial past. Since even if the Mediterranean countries stood united (as in fig. 5) there would still be an imbalance in the relationship, some Mediterranean countries have maintained that they would prefer a minimum of balance. This would imply, among other things, that the EEC would more than previously try to deal with these countries by groups or as a unit (the model in fig. 5).

The EEC has attempted to neutralize the lack of balance in the interaction by declaring highly revered principles of cooperation. Arguments of this type are the following:

- 1) Our aim is to promote the economic development of the region.
- 2) The EEC itself would draw no special advantages of such trade agreements.
- 3) One absolute prerequisite is that the national sovereignty of the Mediterranean countries be fully respected. This is also a political necessity.
- 4) The EEC acknowledges that it feels responsibility for this area, as the same time being dependent on it.
- 5) The EEC has no intention of creating a new type dependence.
- 6) The matter is a question of vertical interaction . . . . . on an equal footing.  
at
- 7) The EEC is trying to build on the principle of mutual concessions and,/times the EEC has gone much further.

It is an empirical question who would obtain the greatest benefits from these interaction and whether the policies of the EEC do exhibit neo-colonial traits. To obtain a valid answer to this, we would have to do more than see how the EEC itself views its policies (as we are doing in the present article). We would also have to study the countries towards which these policies are directed. Furthermore, this must then be compared with the kinds of policies each individual country within the EEC would probably have pursued vis-a-vis the Mediterranean region if the EEC had not been formed. Here we cannot ignore the fact that integration can force a re-ordering of national priorities and aims which could be unfortunate for the countries in the region.

### Sectors for attempts at harmonization

A central aspect is which sectors to draw into the policies of harmonization. Today harmonization encompasses only certain small portions of the economic sector. Energy policies as well as employment policies are excluded, for example. Yet both are central to interaction between the EEC and the Mediterranean. If we turn to the aims expressed by those within the EEC who are striving for a change in policy, we see clearly that what is desired is that all sectors be involved, also high politics. Of course there exists some disagreement, and certain groups have less ambitious aims. While the Rossi Report emphasizes agriculture as the first step, the Commission has favored so-called "comprehensive agreements" encompassing the entire spectrum of interaction. Within the EEC there would seem to be a broad consensus that one should start with the economic sector and then gradually try to reach out into the other areas.

"Harmonization" as we have been discussing it here means that attempts should be made to reach uniform principles - but not that each country is to receive the same arrangement. With the large differences existing in the Mediterranean region today, this is neither possible nor advisable.

3. Under what conditions could the EEC bring about the changes desired in the pattern of interaction ?

In order to illustrate the difficulties facing the EEC in its attempts at harmonization in the Mediterranean we shall analyse one attempt of the Six: in this case, an attempt to arrive at a coordinated policy in the Israeli-Arab conflict.

At the same time, this was the first attempt on the part of the Six to achieve a coordinated policy in a question of high politics.

The Davignon Committee has proposed that the Ministers of Foreign Affairs meet for consultations. These meetings shall be held four times a year. Ministers from countries seeking membership have also attended and have been informed of the contents of these consultations<sup>9)</sup>.

It was within the framework of these meetings that the Middle East conflict was brought up. At the meeting of the Ministers of Foreign Affairs in Munich, November 1970, it was agreed that the Middle East conflict be the first area where reaching a coordinated policy position should be attempted. Of course, one must recall that the conflict in the Middle East affects not only countries in the Mediterranean area, but also other Arab countries. However, the main conflict arena lies within the region, and the EEC views this conflict as one overshadowing all other conflicts and tensions in the Mediterranean area.

At the Munich meeting it was agreed that the national governments represented should prepare a working document on the Middle East conflict which could serve as a basis for discussions on reaching a coordinated position. The French Foreign Ministry was to deal with the question of demilitarized zones; Italy, the question of Jerusalem; West Germany, the problem of free passage through the Suez Canal and the Gulf of Aqaba; and Benelux, the problem of Palestinian refugees<sup>10)</sup>. This working document was presented to the meeting of ministers in Paris, May 1971, where a resolution was also passed supporting Ambassador Gunnar Jarrings's work. Following the meeting, the Ministers of Foreign Affairs of the four countries applying for membership were acquainted with the resolution. Mr. Andreas Cappelen, Norway's Minister of Foreign Affairs, emphasized at a press conference held in Paris directly afterward, that Norway maintained a strictly neutral attitude to the conflict. (This statement contrasted strongly with the resolution which Norwegian Prime Minister Trygve Bratteli was to vote for one month later in Helsinki, at the meeting of the Socialist International).

The resolution of the six ministers indicated the desire to play a coordinated role in international politics. It was to prove more controversial than originally intended. For one thing, there was strong criticism of the preliminary document prepared by the departmental heads, as this gradually became known to the press.

Israel reacted strongly, whereas the other side saw reason for new hopes of an active EEC policy in favor of the Arabs. The Main portions of the working document contained proposals more far-reaching than the UN Resolution, and included some proposals which Israel had defined as unacceptable. The document led to a certain schism between Bonn and Paris. Spokesmen for the Bonn government publicly criticized the French for having utilized the document incorrectly, at the same time emphasizing that it was not to be considered an official document. French diplomats had presented the document to the UN Secretary General <sup>11)</sup>. Reactions to the document came not only from Israel and Germany, but also from other EEC countries.

#### An unfortunate mistake of the Six

In Commission circles the view has been since broadcast that the lead taken as a result of the Ministerial Meeting was an unfortunate procedural mistake, and that this was an undesirable way or acting. That type of meddling in conflicts in that region would be avoided in the future <sup>12)</sup>. In addition, it is emphasized that the EEC had no direct responsibility for the affair. The matter is also presented as if it were France who, under cover of attempting political coordination between the Six, tried to utilize the situation to put forward her own special views on the conflict. But at the same time one finds within the EEC Commission pro-integrationist and anti-Israeli elements who maintain that the parties were aware of the negative reactions to be expected from both Israel and some EEC countries, but were willing to take on this criticism because they felt it was the correct line to take in this conflict.

It is also pointed out that this was the first attempt at coordinating international policies, and that patience is needed to achieve optimal forms of cooperation here.

The German press warned against additional such experiments, mentioning that the Six should be aware of their limitations as to influencing the Middle East conflict. The German Minister of Foreign Affairs paid a visit to Israel to smooth matters out <sup>13)</sup>.

This illustrates some of the difficulties facing the EEC if it is to harmonize its international policies in the region. Not only does the EEC lack adequate institutions to follow up a position once taken, there is also a great lack of consensus on the very conflict designated important for coordinated EEC policy. Reactions to the matter of the working document have shown that EEC countries held highly diverging views on the conflict in the Middle East, and that is at present quite unlikely that the EEC countries can play a mediatory role in the conflict, as had been suggested. In fact, the USA might even be in a better position than the Six, because the question of Israel is an even more sensitive one in Germany than in the USA. This should not be taken to mean that in the long run it will be impossible to work out a coordinated policy position. One factor is Germany's growing interest for the Arab market, and there seems reason to believe that the emotional stand taken with respect to the state

of Israel will gradually fade into the background. Public opinion in the EEC countries is now an important brake on efforts at harmonization in respect to this conflict. We have also seen that Great Britain has undergone a marked change of course in the Middle Eastern question, in the direction of France's views. This may be connected with the French insistence on arriving at certain mutual policy lines, and that the conflict in the Middle East be included here. It seems fully imaginable that Great Britain might support France in an international offensive in the Middle Eastern question. In any case, the situation would be a clash between the three leading powers, Germany, France, and Great Britain, and this could take place either inside or outside the framework of the EEC.

Turning to the other countries applying for EEC membership, it would seem reasonable to believe that Norway would guard herself against such offensives. In May 1971 the conflict in the Middle East was discussed in the Council of Europe, where Norway advised against involvement in the conflict <sup>14)</sup>. Norwegian policy has aimed at avoiding taking stands on conflicts in that region. Nor has Norway much confidence in the measures which Great Britain or France might conceivably take. Norwegian membership in the EEC could in the long run put these policies to the test.

In the aims listed at the beginning of this article we find three strategies that the EEC should employ to reduce tensions in the area:

- 1) mediatory role as alternative to the Great Powers
- 2) promote economic development
- 3) promote cooperation.

We have just discussed an attempt on the part of the Six to influence mediation efforts underway between the conflicting parties in the Middle East. This attempt failed, but we cannot disregard the possibility that future attempts may some day be successful. The EEC might be able to reduce the escalation factor present in today's situation where the local powers play the Great Powers off against each other. This is a continually recurring mechanism in this type of conflict. If the EEC could speak with one voice in the conflict, if it had at its disposal adequate means and the necessary institutions to back up its position, then the EEC might be able to play a decisive mediatory role.

Turning to the second strategy above, economic means of lessening tensions, it has often been proposed that the EEC contribute substantial amounts of aid to the Palestinian refugees and thereby help lessen tensions. It is not inconceivable that a major aid program to the Palestinian refugees would have stabilizing effects, after agreement has been reached between Israel and the Arab countries. The question is rather whether the EEC would accept the economic sacrifice such an aid program would entail in order to be effective. It is also expected that promoting economic development in general in the region would help lessen tensions but we

should note that until now the EEC has contributed only very marginally to this, and that there is danger of the EEC even putting a brake on economic development.

The third strategy is to promote cooperation within the region through the cooperation which the local states establish with the EEC. There is nothing to indicate that the EEC has been successful in promoting cooperation in this area. What one may conclude is that as soon as one country in the region has reached an agreement with the EEC, other countries suddenly discover that they too need stronger ties with the EEC. However, this has not resulted in increased cooperation between the Mediterranean countries themselves, although hopes are expressed that this will take place in the long run. It is quite conceivable that comprehensive agreements with Egypt, Lebanon, and Israel may gradually force these countries to cooperate more. But this is merely a hypothesis and it is still long way until EEC agreements might have such effects. Here it can be imagined that the EEC, by placing regions in a special position, can create a certain solidarity between countries in these regions, also, that countries will feel an increased need of joining together vis-a-vis the EEC. In negotiations with other organizations it might be envisaged that the Mediterranean region would join forces with the EEC. And this could gradually bring about more cooperation (spill-over effects from EEC cooperation). But we have already mentioned the possibility that the EEC could represent a divisive factor in regional cooperation.

#### De facto policies

The discussion of the conflict in the Middle East is one example of the difficulties facing the Six in harmonizing their policies on the international level. Looking at the aims listed in the introduction to this article, we see that the present situation is such that the EEC does not promote these aims, or at most only marginally.

As a cooperative organization the EEC has not been able to reduce the political influence exerted by the Great Powers in the area. Nor has the EEC managed to lessen local tensions and promote cooperation within the region. Most existing economic agreements are so limited that they cannot be said to link these countries more closely to the EEC. It is difficult to evaluate empirically EEC economic policies in this region; however, there is nothing to indicate that the EEC has to any appreciable degree managed to stimulate economic development here<sup>15)</sup>. Not only do some EEC countries view agricultural production in this area as a competitor to their own: from Kjølberg's article (note 4) we see that EEC countries also fear competition from these countries in the sectors of industry and shipping. That there is "complementarity" in the economies of the EEC and the Mediterranean is thus a truth with strong modifications.

the built-in opposition between "Hanseatic Europe" and "Mediterranean Europe". "Hanseatic Europe" does not fully share France's eagerness to view this region as something unique. The new applicant countries belong to "Hanseatic Europe", which might effect EEC's current re-ordering of priorities vis-a-vis the Mediterranean area. We have already noted Norway's strong reservations on the subject. On the other hand, Great Britain has traditionally had considerable interests at stake in the region; in addition, Great Britain, being a Great Power, has generally had considerable global interests. The case is quite different with Norway and Denmark: we should recall that Norway and Denmark blocked Malta's application for NATO membership. Moreover, these countries may be said to be restricted by moralistic judgments in their foreign policy, a trait which would strengthen the opposition to Spain, Portugal, and Greece.

Within the EEC it has frequently been said that the preceding years must be viewed as an experiment, and that one is attempting to find what EEC policy should be. However this may be, today's theoretical conceptions/well become tomorrow's Realpolitikk.

9. Concerning this, cf Sæter, "Organiseringen av det politiske samarbeidet i Vest-Europa" (Organizing political cooperation in Western Europe), Internasjonal Politikk, No. 1, 1971, pp. 5-25. The Six met in Munich 19 November 1970 and in Paris 18 May 1971. The Ten met in Brussels 2 December 1970 and in Rome 5 November 1971.
10. Cf Lorez Bravo: "Some Considerations about the Spanish Foreign Policy", Madrid 1971.
11. Frankfurter Allgemeine, 16 July 1971.
12. Mentioned in several of the interviews which the author had with the Commission in August 1971; one of these was Krenzler, now in the Commission Cabinet.
13. Frankfurter Allgemeine, 16 July 1971.
14. For instance, statement made by Hegtun (Norway) in the Council of Europe.
15. Cf Bergo, Internasjonal Politikk, 5-6, 1971, loc. cit.
16. Cf Gunnar Stave, "Utviklingsnivået i Middelhavslanda" (Development levels in the Mediterranean countries), Internasjonal Politikk, 5-6, 1971, pp. 448-468.
17. Cf Arne Treholt, "Malta og Kypros", Internasjonal Politikk, 5-6, 1971, pp. 507-535.

## CONFLICT-PERCEPTIONS IN ISRAEL.

Some preliminary observations.

---

From the 9th of March until the 23rd of March I recorded 37 interviews with Israeli elite-groups, including active politicians, diplomats, editors and journalists, professors and students. Most of the interviews lasted about an hour and I have not yet had the time to go through the material and even less to analyze it. What I will try to present here is some very preliminary observations. They are so preliminary that I will not even want to write them out, but just list a few points that I hope, together with the report of Udo Steinbach can be a starting point for a discussion of what the situation is to-day in the conflict area itself.

The time is on our side

A society on the go again based on the thesis: "Time is on our side", based on the following:

- 1) Guerilla-movement defeated
- 2) Increasing disintegration on the Arab side (no eastern Front)
- 3) Increasing hostility of Palestinians to king Hussein
- 4) Increasing friendliness of Palestinians to Israel
- 5) Increasing problems with Soviet-Arab relations (at the same time saying that Soviets are controlling everything in Egypt).
- 6) Improved relationship with the U.S.
- 7) Increasing hope for increasing the number of Jews in Israel by immigration

Attitudes towards territorial expansion

On this question the government has not managed to hammer out a clear policy. This stems not only from a lack of concensus within the government (Mapam, Religious party, Dayan and so on), but also from the fact that territories are seen as trading deals in a peace treaty with the arabs. But selling territories on which there live over a million Arabs is not like selling air-planes. Before the sale is eventually made a policy has to be established de facto as to the development in the areas. This policy has been a wavering policy stemming from the basic disagreements within the Israeli society itself on which territories to give back, but it has nevertheless been to the advantage of those forces in the Israeli society wanting to keep a maximum of territories.

The Israeli government is still trying to create the impression abroad that everything is open for negotiations while in fact it is not.

The discussion on whether to keep the Golan, Sharm-el-sheikh, a strip out to Eilath, rectifications on the borders of the West-Bank and the old city of Jerusalem is not interesting anymore. Here there is an almost complete concensus of keeping it, while what technical arrangements one should have, how much of the Golan and so on, of course, is still open for negotiations. The real issue now in Israel is what should be done with the West-Bank and the Gaza-strip and here we now already see movement in the direction of anexation of the strip.

So even if one applies the British interpretation of the UN-resolution one can hardly say that the Israeli government adheres to this anymore, even if this is claimed by government officials and Israeli diplomats abroad.

Israel has increased its demands by the strenthening of its position. The situation is not the same to-day as when the Israeli government very hesitately accepted the UN-resolution.

#### Attitudes of the enemy

The Israeli notion that the conflict with Israel has as its main cause internal problems in the Arab world itself where the main components are internal conflict and rivalries as well as underdevelopment and envy of Israel, are well known.

My interviews seem to indicate that another notion is more widespread though partly connected to the first one. Namely that the conflict stems from a trait in the Arab character. What was called the irrational and emotional attitude of the Arabs, was seen as the main obstacle to peace. This was an answer that came out with a very high frequency. The underlying belief that when the Arabs will become just as rational as the Jews (usually called a more realistic attitude) there will be peace in the area.

Asked about likely developments on the two conflict-sides, there was a very optimistic evaluation on the future trend in Israeli society with a corresponding negative analysis of likely developments in the Arab world.

Comment. Thus there is a widespread belief that the conflict stems from certain characteristics in the Arab character. This rules out that there is a real conflict of interests involved (or at least secondary in importance) and when the Arab character is changed to what is called a more "realistic and rational attitude". The question can be

raised if this in itself is not an irrational attitude on the part of the Israelis and secondly one cannot exclude that there would be conflict if we, lets say, had Jews on both sides. (Arab conception: conflict of interest).

#### National goals

The widely shared consencus was of course to be found in the word "peace". It was seen as a one-way problem - namely it was up to the Arabs to make peace. On how to achieve peace we have already observed a considerable lack of concensus.

Apart from the city of Jerusalem, expansion was never stated as a goal by itself, but merely means of achieving "peace".

It was interesting to note, however, that some people would say that the conflict with the Arabs only ranked second in the importance of national preoccupations. The main preoccupation was to get the Jews abroad (Diaspora) home to the promised land. As a consequence, this was the superior national goal and not peace with the Arabs.

The perception of "peace" in the Israeli people, I think is worth a study by itself, and must be linked to the traumas experienced by Jews everywhere except in the state of Israel. It tends to underline the still very strong psychological elements operating in the conflict mechanism. Voicing a very optimistic view on the military strength there was still the built-in fear of another war, though many would say that we most likely will have to fight another one.

#### Outside intervention

All outside intervention was viewed negatively. Even the African peace mission was partly ridiculed (84 people arrived with the mission) and partly described as not a serious peace effort.

The general view was to say that outside influences prolonged the conflict. This was the case with UN-intervention and the big-power intervention. All this gave false hopes to the Arabs leading them into the world of dreams and thus a serious obstacle in the process of getting the Arabs to take a realistic attitude.

The initiatives of the EEC was seen as another negative outside interference that would only tend to prolong the conflict by giving the Arabs false hopes.

Secondly there was also voiced the hope that it would be more difficult for the EEC to reach a common stand by admitting new members based on the assumption that it will be more difficult to reach concensus among 10 members than among 6.

## A Palestinian state on the West Bank and the Gaza-strip

Official view negative. Official reasons:

- 1) Only 60% of the Palestinians live in this area so it would not solve the Palestinian problem
- 2) It is not up to the Israelis to decide for the Arabs. It is something the Arabs themselves must solve.

Outside official circles one could hear the argument that such a state would be a puppet of the Soviet-Union or China e.t.c.

Outside the official line, there seemed to be rather many in favour of a Palestinian entity on the West Bank.

The arguments were:

- 1) The Palestinians must be freed from the reactionary rule of king Hussein
- 2) Such a state would solve the Palestinian national problem and thereby also the core of the conflict.

It is a possible hypothesis that Israel resist such an idea on the official level, because they feel that the creation of such a state would not give them sufficient security guarantees. So they prefer an arrangement with Amman where Palestinians are kept in an inferior national position. The last plan of king Hussein seem dangerously close to the Allon plan and therefore strengthen this hypothesis.

### Perception of useful strategy

It is well known that this is based mainly on the belief that a position of strength vis-a-vis the Arabs is the only way to make the Arabs realize that it will be useless to fight against the state of Israel, and slowly realizing this very fact there finally can emerge peaceful relationships.

After the 6-day war another element has been introduced - the strategy of peaceful co-existence with one million Arabs within Israeli controlled territory. The conception that this has introduced a new positive element in the conflict was shared by all the interviewed persons.

This again was based on these premises:

- 1) Arabs on the West-Bank are far better off economically than under Arab rule (economic progress came as a shock")
- 2) Resistance to Israeli occupation practically non-existent
- 3) "Open bridges". These million Arabs could be a bridge-head to the rest of the Arab world. (Learn the other Arabs that Jews are not as bad as they thought they were e.t.c.).

While there was a wide consencus on these two elements in Israeli strategy, there was a great lack of concensus as to the timing for a solution and attitudes toward the Palestinians on the West Bank.

As regards timing, we will here just for the sake of simplification distinguish between two groups, those in favour of a short-term strategy and those in favour of a middle-term strategy.

(What is meant by "short-term", "middle-term", "long-term" strategy will be specified in the oral presentation).

The groups adhering to the short-term strategy are those less in favour of anexation of territories. This group wants a peace-treaty with the Arabs within the next few years.

The group adhering to a middle-term strategy are those more favourable towards anexation of territories including those wanting to stay at the present demarcation-lines. This groups will claim that peace is something you can not expect in let us say the next ten years. It is a question of a process in the Arab mind which will take a long time.  
(Please note guerillas and long-term strategy).

The two groups have quite different evaluations of Arab attitudes which might be put on the psychological level in the conflict. The key-word here is "trust". Can we trust the Arabs?

There is a close connection between expansionist desires on the one hand and the evaluations of the goals of the enemy. It is not possible on the basis of the material to judge whether the trend towards expansion is motivated mainly by security or a feeling of the need for the Israeli state to expand based on other considerations than that of security, (economics, biblical visions, immigration, e.t.c.)

CENTRE D'ÉTUDES  
DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

54, Rue de Varenne, 54  
PARIS-VII\*

Séminaire sur les politiques européennes dans le  
conflit israélo-arabe  
Vangen, Enebakk, Oslo - du 10 au 13 avril 1972

organisé par l'Institut norvégien des  
Affaires internationales d'Oslo

L'APPROVISIONNEMENT ENERGETIQUE DE LA C.E.E. ET LE CONFLIT  
ISRAELO-ARABE

par Mario LÉVI

Aujourd'hui, qui dit énergie dit surtout pétrole. Le pétrole représente en effet à peu près 50 % de la consommation énergétique des pays industrialisés et l'on prévoit que ce pourcentage atteindra 65 % avant la fin de la décennie.

Qui dit pétrole en Europe occidentale dit surtout - sinon exclusivement - pétrole arabe. En 1970, les hydrocarbures en provenance du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ont contribué pour près de 80 % au ravitaillement de l'Europe OCDE. Dans les pays de la C.E.E., la part du pétrole brut - à l'exclusion des produits pétroliers - en provenance des pays arabes avoisine 90 %

S'agissant maintenant de reconnaître les effets du conflit israélo-arabe sur ces approvisionnements, la première difficulté à laquelle on se heurte est celle inhérente à toute recherche de ce type : il est évidemment impossible de refaire l'histoire et d'indiquer comment la situation pétrolière aurait évolué si ce conflit n'avait pas existé. Certaines de ses conséquences peuvent néanmoins être déterminées avec certitude : c'est le cas notamment de celles

qui ont trait aux modifications intervenues dans le transport du pétrole des lieux de production aux lieux de consommation.

C'est ainsi que, dès 1945, on a assisté à la fermeture du débouché méridional du pipe-line irakien (Haïfa) et au redéploiement des moyens d'accès à la côte méditerranéenne du pétrole provenant des champs mésopotamiens de l'IPC, par la construction d'un réseau d'oléoducs, d'une capacité globale de 45 millions de tonnes, aboutissant aux ports syrien de Banias et libanais de Tripoli.

D'autre part, l'Arabie Saoudite, l'Arabian American Oil Company (Aramco) expédie actuellement 25 millions de tonnes à travers un autre pipe-line qui aboutit au port libanais de Saïda. Ces deux réseaux ont été immobilisés à plusieurs reprises ; le premier a été fermé pendant huit mois à la suite de l'expédition de Suez en 1956, puis de nouveau en 1966 et les compagnies qui composent l'IPC ont dû accepter, pour obtenir la réouverture, un très fort relèvement des droits de transit. De même, le Trans-Arabian pipe-line qui transporte le pétrole de l'Aramco a été saboté à plusieurs reprises, notamment en territoire occupé par Israël, après la guerre des Six jours. Ces deux réseaux restent très vulnérables et l'Europe pourrait difficilement faire face à une situation dans laquelle ils deviendraient brusquement et simultanément inutilisables, en la privant d'un huitième environ de son approvisionnement pétrolier. Il est vrai cependant que depuis la crise pétrolière de 1971, les exigences excessives des pays de transit ont eu pour résultat de porter le prix du pétrole à la côte méditerranéenne à un niveau prohibitif, rendant ainsi plus concurrentiel le transport par pétroliers, y compris le détours par le Cap.<sup>(1)</sup>

Par ailleurs, les événements de 1967-71 (guerre des Six jours, fermeture du canal de Suez, hausse des prix du pétrole et des transports pétroliers) ont eu pour effet de stimuler la réalisation de deux projets, également importants, pour le transport du pétrole de Mer Rouge en Méditerranée. L'un concerne le pipe-line construit par les Israéliens, qui relie le port d'Eilath à celui d'Ashdod. D'une

-(1) Cf. J.J. Berreby, Le pétrole enjeu stratégique autour de la Méditerranée, dans "Politique Etrangère", n° 5-6/1971 (numéro spécial)

capacité initiale de 23 millions de tonnes en 1971, cette canalisation devrait transporter 45 millions de tonnes de brut au cours de cette année et 60 millions l'année prochaine. Elle est surtout utilisée par les pays de la Méditerranée orientale (Grèce, Turquie et Roumanie) et méridionale (Italie) pour lesquels elle représente une économie considérable. Son doublement est d'ores et déjà envisagé. L'autre projet est celui relatif au pipe-line Suez-Méditerranée (SUMED), en territoire égyptien dont la construction a démarré en 1971 en partie grâce à l'apport de capitaux français (25 %).

Enfin, plus au Nord, l'Irak envisage également la construction d'une canalisation de fort diamètre qui relierait le golfe Persique à la Méditerranée en débouchant à Tartouz en Syrie. L'Iran pour sa part a mis à l'étude un oléoduc géant entre ses champs pétrolifères et le golfe d'Alexandrette en Turquie. Mais ceci ne concerne déjà plus l'Europe occidentale, et encore moins la C.E.E.

Une autre série de conséquences se rapporte à la composition de la flotte pétrolière mondiale, dont une très large fraction est affectée au transport du pétrole moyen-oriental vers l'Europe, le Japon et l'Australie. Sous ce rapport, la fermeture du canal de Suez a eu pour effet d'accélérer une tendance qui existait déjà auparavant : la tendance à la construction de pétroliers géants. En peu de temps on est ainsi passé des unités de 50/100.000 tonnes qui étaient couramment utilisées dans la première moitié des années soixante, aux superpétroliers de plus de 200.000 tonnes que l'on construit aujourd'hui. Deux navires de 475.000 tonnes ont même été commandés aux chantiers japonais, mais leur mise en service ne peut pas être rattachée directement à la crise de Suez, étant donné qu'ils seront affectés au transport du brut iranien vers le Japon. Encore une fois, il est difficile, sinon impossible, de dire comment aurait évolué la technique de la construction navale si le conflit israélo-arabe n'avait pas eu lieu ; sans doute la tendance actuelle au gigantisme répond-elle à des impératifs de rentabilité économique ; on peut néanmoins suggérer que, sans ce conflit, et si le canal de Suez était resté ouvert, les choses auraient évolué beaucoup plus lentement.

Cette tendance est d'autre part allée de pair avec un renchérissement très marqué des prix pratiqués par les chantiers : en un an et demi, entre la fin de 1969 et le milieu de 1971, les prix des pétroliers de gros tonnage ont doublé, passant de 340 F. à 680 F. la tonne en moyenne. Plusieurs causes expliquent cette évolution. Il y a d'une part la hausse des salaires et des prix (et notamment des prix de l'acier) qui en deux ans ont majoré, estime-t-on, de 20 % les coûts de production des chantiers. D'autre part, le "saut qualitatif" inhérent au passage d'unités de 50.000/100.000 tonnes à des unités de plus de 200.000 tonnes a réservé, sur le plan technique, des surprises qui ont entraîné parfois des pertes sévères. La nécessité d'éponger ces pertes et le recours à des techniques plus prudentes et par conséquent plus onéreuses ont également pesé sur les prix de revient. Enfin, la loi de l'offre et de la demande a joué, en ce sens que la pénurie de moyens de transport consécutive à la fermeture du canal s'est traduite par un afflux de commandes et par un relèvement du prix des navires. A l'heure actuelle, les carnets des principaux chantiers européens sont à peu près garnis jusqu'en 1974.

C'est à cette hausse du coût de fabrication des navires beaucoup plus qu'à celle concomitante, mais largement indépendante, des taux des frêts qu'il convient d'attribuer l'augmentation des coûts de transports du pétrole au cours des deux dernières années. En effet, la majeure partie du pétrole transporté par voie maritime est chargée, soit sur des navires appartenant aux compagnies, soit sur des unités faisant l'objet de contrats de longue durée. Dans les deux cas, le prix du transport dépend des frais d'exploitation réels des navires. A leur tour, ces frais sont très largement conditionnés (à concurrence de 55 % environ) par les charges financières, c'est-à-dire par les investissements correspondant à l'achat de navires.

Malgré l'énormité de ces investissements, la rentabilité des superpétroliers n'est pas remise en cause. Dans la perspective, encore très incertaine, d'une réouverture du canal de Suez, le coût de transport brut du golfe Persique livré en Europe par un pétrolier moyen s'établirait actuellement entre 25 et 30 F. la tonne, non compris le péage. Roursun, pétrolier de 275.000 tonnes, capable d'acheminer au moins 1,5 millions de tonnes par an avec aller-retour par

le Cap, le coût du transport moyen se monte à 25/26 F. la tonne, sans avoir de péage à payer. Dans l'hypothèse théorique d'une utilisation de pétroliers géants de 500.000 tonnes comme ceux commandés pour le ravitaillement du marché japonais, le coût du transport en Europe descendrait, a-t-on calculé, à 22 F. la tonne<sup>(1)</sup>.

Comme on voit, la réouverture du canal de Suez ne suffirait plus aujourd'hui à rentabiliser cette route maritime pour les transports pétroliers à destination de l'Europe ; il faudrait de surcroît entreprendre les travaux nécessaires pour rendre le canal accessible à des navires de plus de 200.000 tonnes.

◦ ◦ ◦

L'emplacement des pipe-line, l'avènement des superpétroliers, les modifications dans le coût des transports ne constituent cependant que des événements mineurs dans l'horizon énergétique européen si on les compare aux véritables coups de théâtre qui ont émaillé les années 1970 et 1971 : accords de Téhéran et de Tripoli qui ont abouti à un relèvement très sensible du prix de référence du pétrole - c'est-à-dire de l'assiette de l'impôt perçu par les pays producteurs - nationalisation des pétroles algériens et, plus récemment, remise en cause, par le biais de la participation, du régime concessionnaire dans l'ensemble des pays de l'OPEP.

Seulement, une fois de plus, il est très difficile de dire dans quelle mesure ces changements et ces revendications peuvent être directement ou indirectement rattachés au conflit israélo-arabe.

Les prix du pétrole à la production n'avaient pour ainsi dire pas varié depuis 1960 : il est naturel que les pays producteurs - dont certains comme le Venezuela, l'Iran ou les émirats du golfe Persique ne sont pas, ou sont très peu concernés par le différend de l'Etat d'Israël avec ses voisins - aient cherché à profiter de la conjoncture plus favorable pour eux qui s'est manifestée vers la fin de 1969.

(1) Cf. L'augmentation du coût des pétroliers et ses conséquences, Pétrole Information, 16 avril 1971, n° II80.

L'apparition de l'Union Soviétique, en qualité d'acheteur, sur le marché pétrolier a également joué en faveur des pays producteurs : ces derniers disposent aujourd'hui d'un débouché - et par conséquent d'un moyen de pression - qu'ils n'avaient pas autrefois.

Enfin, la majorité des pays producteurs ont su former, au cours des dernières années, un personnel qualifié parfaitement en mesure de prendre la relève des techniciens occidentaux : en Algérie, par exemple, le transfert de propriété des compagnies françaises à la compagnie d'Etat SONATRACH semble s'être effectué, du point de vue technique, sans aucune difficulté.

Aussi bien pourrait-on alléguer que l'érosion progressive, sur le plan fiscal d'abord, ensuite sur le plan juridique, de la position des compagnies s'inscrit dans un processus inéluctable de décolonisation économique qui fait suite à la décolonisation politique entamée dans les années cinquante.

Il y a sans doute une très large part de vérité dans une telle affirmation mais, là aussi, peut-on faire valoir, le conflit israélo-arabe, s'il n'a déterminé l'évolution, a du moins contribué, dans une mesure non négligeable, à en précipiter le cours.

Ce conflit - et plus encore que le conflit l'existence même de l'Etat d'Israël - a joué en effet le rôle d'un catalyseur : en fomentant les ressentiments, en sonnant l'éveil des nationalismes, en appelant les Etats arabes à réaliser leur unité, il a amené les gouvernements des pays producteurs du monde arabe à durcir leurs positions dans leurs négociations avec les compagnies concessionnaires en les poussant à se montrer plus intransigeants qu'ils ne l'auraient été dans d'autres conditions.

Les circonstances suivantes ont, semble-t-il, joué en ce sens :

1. La création de l'Etat d'Israël a été et est ressentie, dans les pays arabes, essentiellement comme un ~~fait~~ fait colonial. Constatation d'autant plus humiliante que cette colonisation, réelle ou supposée,

a coïncidé avec la disparition des anciennes colonies et protectorats européens dans les autres régions du Tiers-Monde.

2. Jusqu'en 1967, l'Etat d'Israël a bénéficié de l'appui d'une puissance européenne, la France, qui, du moins jusqu'en 1962, était, en raison de sa politique algérienne, considérée par l'opinion arabe, comme le principal adversaire de l'émancipation du peuple arabe.

3. Enfin et surtout, le soutien, économique et militaire, apporté par les Etats-Unis d'Amérique ~~à~~ à l'Etat d'Israël se trouve rattaché, dans l'esprit des Arabes, aux intérêts des compagnies pétrolières qui sont en majorité sous contrôle américain. Le fait qu'il s'agit là d'une assimilation simpliste et fausse (aux Etats-Unis les pétroliers figurent le plus souvent parmi les représentants du lobby pro-arabe) ne change rien à l'affaire ; dans ces phénomènes de psychologie collective la réalité ne joue généralement qu'un rôle très relatif.

S'agissant maintenant d'apprécier les conséquences pour l'Europe, et pour la C.E.E. en particulier, des développements récents que nous avons évoqués dans le domaine pétrolier, commençons par rappeler que, d'après les statistiques de l'OCDE, les importations de pétrole brut ont représenté en 1969 8,5 milliards de dollars pour l'ensemble de l'Europe occidentale et 5,7 milliards de dollars pour les ~~six~~ six pays membres de la C.E.E. Ces chiffres représentent 6,7 % et 7,5 % respectivement du montant total des importations de ces deux organisations régionales. Dans le cas de la France, le pourcentage correspondant est plus élevé : il atteint entre 9 % et 10 %.

D'après une estimation américaine, la hausse du prix de référence et leur indexation, prévue par les accords de Téhéran et de Tripoli, devrait se traduire par une augmentation du coût des importations pétrolières de l'ordre de 75 % d'ici 1975<sup>(1)</sup>. Compte tenu

(1) W. J. Levy, Oil Power, Foreign Affairs, juillet 1971, pp. 655-56

de l'augmentation des tonnages évaluée à 30 %, ces importations atteindraient vers le milieu de la décennie I9 milliards de dollars pour l'ensemble de l'Europe occidentale dont I3 milliards de dollars pour la seule Europe des Six. Ce sont là, comme on le voit, des chiffres très considérables . Mais, soulignons-le encore une fois, une telle aggravation dans les coûts de l'approvisionnement énergétique de l'Europe occidentale ne saurait être ramenée à une cause unique et on aurait tort notamment de n'y voir que la conséquence du conflit israélo-arabe.

Ajoutons que, malgré ce renchérissement, le pétrole arabe restera largement compétitif sur les marchés européen et mondial.

Les chiffres suivants, cités par un expert, se rapportent aux prix pratiqués au cours des années soixante, avant les dernières hausses.<sup>(1)</sup> Pour le pétrole du Moyen-Orient le prix moyen s'établissait à cette époque à environ IO cents le baril, tandis que le pétrole libyen revenait à 15 cents et le pétrole algérien à 40-80 cents. Quant aux autres grands producteurs on relevait des prix beaucoup plus élevés : 60 cents au Venezuela, 80 cents en Indonésie, I,50 dollars aux Etats-Unis et probablement l'équivalent de 70-80 cents en Union Soviétique. Quant aux sources encore inexploitées (schistes du Colorado, sables bitumineux d'Athabasca au Canada), il faudrait, pour que l'exploitation en devienne rentable, que les plus élevés parmi les prix cités (les prix américains) atteignent un niveau de plusieurs fois supérieur à leur niveau actuel.

En ce qui concerne les prix de vente au consommateur, l'incidence de la hausse des coûts de production varie selon les produits en fonction de la structure même de ces prix. Dans le cas de l'essence et des produits légers pour lesquels le prélèvement opéré par le Trésor du pays consommateur représente une fraction prépondérante du prix du produit fini (en France, l'Etat prélève à lui seul 83,75 centimes sur le prix de l'essence super, vendue au consommateur II6 centimes le litre), cette incidence est pratiquement insignifiante. Elle

---

Cf. Charles Issawi, Les Etats-Unis et les intérêts pétroliers de la France, "Politique Etrangère", n° 5-6/1971.

est un peu plus marquée dans le cas du fuel industriel et des autres produits lourds, où le poids de la fiscalité du pays consommateur est plus faible. Dans l'ensemble toutefois, les pays producteurs n'ont pas tout à fait tort d'affirmer que la fiscalité à la source est infinitiment plus légère que la fiscalité à l'arrivée.

•  
• •

La remise en cause du régime concessionnaire à laquelle on assiste actuellement constitue évidemment pour les compagnies une menace bien plus grave que la réforme de la fiscalité pétrolière.

Ce régime, fondé rappelons-le, sur le principe du droit musulman qui, à l'instar du droit romain, mais à la différence du droit anglo-saxon, attribue la propriété du sous-sol à l'Etat et non au propriétaire du terrain, comporte pour les bénéficiaires quatre priviléges fondamentaux : 1 droit de déterminer librement le volume, la nature et l'emplacement des investissements ; 2 droit de déterminer librement le rythme de l'exploitation des gisements et le niveau de la production ; 3 droit de déterminer librement les prix de vente ; 4 droit de déterminer librement la destination du produit.

Ces priviléges - ou ces "libertés" - ont été attaqués à plusieurs reprises par les gouvernements des pays producteurs, notamment lors de la tentative malheureuse du Dr. Mossadegh en 1951-53. Le fait que celle-ci ait eu pour théâtre l'Iran, le seul pays du Moyen-Orient à ne pas avoir adopté une politique systématiquement hostile à Israël confirme le caractère largement autonome de ces revendications par rapport au conflit, bien que celui-ci ait sans doute contribué par la suite à attiser les passions et à durcir les attitudes.

Le processus de démantèlement du régime des concessions s'est poursuivi au cours des années suivantes, en partie à la suite de l'apparition sur la scène pétrolière de nouveaux outsiders : en créant l'Arabian Oil Co. en 1958, les pétroliers japonais ont réservé 20 % du capital aux gouvernements d'Arabie et du Koweit. Sur leurs traces

Italiens et Français se sont efforcés de pénétrer dans les chasses gardées du cartel en proposant aux Etats des pays producteurs des formules où ceux-ci devenaient copropriétaires et co-exploitants des compagnies.

Plus récemment, on a assisté aux "coups de force" de l'Algérie qui a totalement évincé les concessionnaires étrangers, et surtout français, de son territoire, et de la Libye qui s'est bornée à nationaliser les intérêts britanniques.

Les négociations actuellement en cours entre l'OPEP et les compagnies au sujet de la "participation" s'inscrivent donc dans un processus de longue haleine qui vise à restreindre peu à peu, jusqu'à leur suppression finale, les quatre libertés fondamentales qui caractérisent le système concessionnaire. Elles contiennent néanmoins un élément nouveau, du fait que pour la première fois c'est l'OPEP dans son ensemble et non tel ou tel autre pays producteur isolément qui présente ces revendications : un fonds de soutien commun vient même d'être constitué à cet effet. D'autre part, c'est L'Arabie Saoudite, chasse gardée des Américains et le plus modéré des Etats arabes, qui joue, semble-t-il, le rôle de chef de file parmi les contestataires.<sup>(1)</sup> Cette attitude peut être considérée comme une réponse à la décision prise par les pétroliers américains au lendemain de la crise de 1971 de concentrer en Arabie Saoudite, dans laquelle ils voyaient le plus "sûr" des pays arabes, leurs efforts de production et de prospection pendant les prochaines années.

Ces négociations étant en cours, et elles se poursuivront sans doute pendant des mois sinon des années, il est encore prématuré d'en parler. Bornons-nous à indiquer que les revendications des Etats pétroliers portent sur la cession de 20 % au moins et 51 % au plus des titres de propriété ouvrant droit aux concessions d'exploitation et que l'acceptation de principe d'une participation de 20 % a d'ores et déjà été notifiée par l'ARAMCO à l'Arabie Saoudite. Cet exemple ne tardera sans doute pas à être imité par les autres compagnies occidentales.

(1) M. Ahmad Laki Yamani, ministre des Affaires pétrolières d'Arabie Saoudite a été chargé de se faire le porte-parole des pays producteurs auprès des compagnies.

Mais l'acceptation ne constitue pas encore une base d'accord. Sur les modalités du rachat des avoirs des compagnies par les pays producteurs les points de vue des parties divergent encore profondément. Les pays de l'OPEP entendent asséoir le prix de leur participation sur la valeur des installations sur place, largement amorties, des compagnies ; celles-ci voudraient au contraire que l'on prenne comme base de calcul les tonnages qu'elles comptent extraire avant l'expiration des concessions.

Deux circonstances méritent d'autre part d'être notées. Tout d'abord la participation envisagée ne vise que les activités de production ; elle n'impliquerait nullement une association aux activités internationales (transport, raffinage, distribution) des grands groupes internationaux. Or la production ne représente, sous l'angle financier, qu'une très modeste fraction de l'ensemble de ces activités : sur plus de 105 milliards de dollars représentant les immobilisations nettes dans l'industrie pétrolière mondiale au 31 décembre 1969, le Moyen-Orient n'en absorbe que 3,6 milliards (3,5 %) et l'Afrique 4,3 milliards (4,1 %)<sup>(1)</sup>. La disparité s'explique en partie, mais en partie seulement, par la productivité exceptionnelle des gisements arabes ; elle est due aussi et surtout à l'importance des investissements dans le secteur de la transformation, la part de ce secteur étant très faible dans les pays arabes.

En deuxième lieu, on remarquera que les pays de l'OPEP n'entendent pas pour l'instant assurer l'écoulement de cette fraction de la production (20 %) qui leur reviendra du fait de leur participation au capital des sociétés exploitantes. Cette tâche devrait, d'après eux, continuer à être assurée par les compagnies qui rachèteraient le pétrole à un prix avantageux pour le pays producteur et se chargerait de le commercialiser.

(1) Cf. Capital investments of the World Petroleum Industry, 1969,  
The Chase Manhattan Bank.  
h

Quoi qu'il en soit, l'offensive actuelle ne constitue dans l'esprit des dirigeants arabes qu'une première étape dans la voie de la suppression totale et définitive du régime concessionnaire. Celle-ci pourrait, affirme-t-on, intervenir vers la fin de la décennie lors de l'expiration des concessions iraniennes en 1979, mais bien avant l'expiration des concessions d'Arabie Saoudite et d'Irak (qui aura lieu en 1999 et 2000), sans parler de celles du Koweit en 2026<sup>(1)</sup>.

A supposer que ces tentatives aboutissent, quelles en seraient les conséquences sur l'approvisionnement du monde occidental et de la C.E.E. en particulier ?

Notons tout d'abord que la fin du régime concessionnaire n'implique pas nécessairement l'éviction pure et simple des compagnies occidentales exploitantes. En dehors de la concession, d'autres formules peuvent être envisagées en vertu desquelles les compagnies pourraient poursuivre leurs activités d'exploitation des gisements, sous forme par exemple, de sociétés de services. Mais elles n'auraient plus la liberté d'investir, de produire, de fixer les prix et de commercialiser le pétrole à leur guise ; il appartiendrait aux Etats producteurs de décider où et quand il conviendrait d'augmenter ou de diminuer le débit, de choisir leurs clients, etc... .

Les conséquences d'un tel bouleversement des rapports juridiques entre les Etats producteurs et les compagnies seraient très différentes pour les Etats-Unis et pour l'Europe.

Dans le cas des Etats-Unis, elles seraient essentiellement d'ordre financier. Dans l'hypothèse la plus extrême, celle où l'ensemble des Etats arabes décideraient, par exemple à titre de représailles contre le soutien apporté aux Etats-Unis à Israël, de liquider purement et simplement tous les intérêts américains au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, la balance des paiements américaine subirait une perte de revenus de l'ordre de 1,5 milliards de dollars

---

(1) The Economist, 31 juillet 1971

par an, ce qui n'est certainement pas un montant négligeable. Mais le ravitaillement pétrolier du pays ne serait pour ainsi dire pas affecté : les Etats-Unis n'importent pas, du moins pour l'instant, de pétrole arabe.

Le cas de l'Europe est très différent. Non seulement l'Europe tire, on l'a vu, des pays arabes l'essentiel de son ravitaillement pétrolier, mais elle ne dispose pratiquement pas de sources de remplacement : à la fin de 1970, les réserves prouvées du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord représentaient 67 % du total mondial, le reste du monde se partageant le 33 % résidu (bloc soviétique 16 % ; Etats-Unis 7 % ; Vénézuela 3 % ; Canada 2 %, etc...). D'après les Soviétiques, les gisements sibériens de Tyumen, dont l'exploitation s'annonce tout au moins aussi difficile que pour ceux de l'Alaska, pourraient fournir, à une date non encore précisée, de 400 à 500 millions de tonnes de pétrole par an, sans doute destinées en majeure partie à l'approvisionnement des marchés de l'URSS et d'Europe orientale. Or la consommation d'Europe occidentale (644 millions de tonnes en 1970) atteindra 1,1 milliards de tonnes à la fin de la décennie.

Cet état de choses est à l'origine d'une double solidarité et, par conséquent, d'une double stratégie. Une solidarité entre les compagnies concessionnaires et les pays consommateurs d'Europe occidentale qui pousse les premières à inciter les seconds à se ranger à leurs côtés dans la défense des intérêts pétroliers de l'Occident. C'est ainsi que récemment un économiste britannique, M. P.H. Frankel, invitait les pays riches, dépourvus de grandes compagnies pétrolières comme l'Allemagne Fédérale et le Japon, à financer une part substantielle des investissements pétroliers mondiaux et accéder par ce biais à ce qu'il a appelé le "poste de commandement des activités pétrolières mondiales"<sup>(1)</sup>.

L'autre solidarité est celle qui relie les pays arabes producteurs et les pays consommateurs. Ces derniers peuvent à la rigueur se passer des compagnies - et notamment des compagnies américaines -

(1) Le Monde, 29 février 1972

à condition que leur ravitaillement soit assuré. Toute la question est de savoir s'il le serait effectivement dans un régime autre que le régime concessionnaire, une fois que les décisions en matière de recherche, d'investissements et de production de pétrole seraient sujettes à des critères, non seulement économiques, mais aussi politiques.

On pourrait certes alléguer que, avec ou sans les compagnies, les Etats arabes ont au moins autant d'intérêt à vendre leur pétrole que leurs clients à l'acheter et qu'il n'y a pas de raisons, par conséquent, qu'ils se montrent moins bons fournisseurs que leurs prédecesseurs, les sociétés concessionnaires. Mais ceci est vrai pour un certain nombre d'entre eux et non pour tous. L'Iran (qui d'ailleurs ne ravitailler pas l'Europe) l'Irak et l'Algérie sont des pays à la population nombreuse, à démographie galopante, aux prises avec des problèmes économiques difficiles et qui ont mis en oeuvre des plans de développement ambitieux. Obligés d'exporter pour vivre, le pétrole représente pour eux une monnaie d'échange d'importance aussi vitale qu'il l'est, en tant que matière première énergétique, pour les marchés de consommation occidentaux. D'autres pays en revanche - l'Arabie Saoudite, Koweit, les émirats du Golfe, la Libye - sont dans une situation très différente. Peu peuplés (quelque 3 ou 4 millions d'habitants au total), ils disposent de revenus pétroliers qui sont actuellement de l'ordre de 6 milliards de dollars par an et jouissent de ce fait de revenus par habitant qui sont parmi les plus élevés du globe. Cette situation privilégiée leur procure des moyens de pression - d'aucuns diront de chantage - qu'il ne faut pas sousestimer. Ils peuvent, comme la Libye, consacrer des sommes relativement disproportionnées à l'achat d'un armement moderne en vue d'une éventuelle reprise des hostilités contre Israël. Ils peuvent aussi utiliser les ressources énormes dont ils disposent sous forme liquide comme un atout dans une crise monétaire possible en faisant peser sur l'Occident la menace d'un afflux - ou d'un retrait - massif de capitaux à court terme. Enfin et surtout, ils peuvent en cas de crise grave (affrontement armé avec Israël ou désaccord sur les prix) menacer leurs clients occidentaux de suspendre les livraisons jusqu'à ce que leurs revendications aient été satisfaites. Leur richesse leur permettant de s'accommoder aisément d'une réduction, même importante et

prolongée de leurs recettes pétrolières, rien n'empêcherait ces Etats de ralentir massivement le débit de leurs puits<sup>(1)</sup> et de garder le pétrole en réserve en attendant que l'Europe se rende à leur merci.

De tous les dangers que le conflit israélo-arabe fait peser sur l'Europe c'est là, sinon le plus grave, du moins le plus probable. Ne serait-ce que pour cela, l'Europe a tout intérêt — beaucoup plus intérêt en tout cas que les superpuissances — à ce qu'une détente durable s'établisse au Moyen-Orient et en Méditerranée.

(1) Une interruption totale de la production serait irréalisable pour des raisons techniques.

## ISRAEL - EXCEPTION AND EXAMPLE IN DUTCH POLITICS

A country taking up arms, even in order to fight a pre-emptive war, is generally condemned by the Dutch people because the standards of international law are the standards by which this people measures the political developments in the world. A second element in the Dutch way of looking at the international scene is a tendency to see all crises as a struggle between poor and rich nations, and to sympathize with the weaker and to disagree with the stronger ones. Thirdly, Dutch public opinion is strongly opposed to considerations of race in national politics; no parliament in the world spends so much of its time on problems like South Africa, Rhodesia and Angola as the Dutch Tweede Kamer.

Does all this mean that the Dutch are backing the Arabs and that they criticise Israel in the Middle East conflict? Certainly not. Israel is the big exception in Dutch politics. Whatever ~~the~~ Israel is doing, there are always extenuating circumstances which account for its behaviour. The obvious fact that it was born of a war of conquest is not even a problem. Its raids on neighbour states are explained with the argument that its very survival is in danger. A surprise attack on Beiroet Airport may raise several questions - questions like: "Is this really necessary? Is such an over-reaction sensible? Does not the Arab sympathy for the Palestinian guerrilla's grow because of it and, as a result, will not the possibilities for a peaceful solution diminish?" - but in last resort the consideration that such an attack is rather a reaction than an action will prevail. And Israels conduct as an occupier, the burning of houses, the curfews, razzia's and concentration camps - without ~~doubt~~ any doubt the sentimental Dutch minds are embarrassed by it; but the (dubious) assumption that an Arab occupation would be much more cruel has the upper hand.

Dutch officials will argue that these are the viewpoints of Dutch individuals, of the majority of the Dutch individuals perhaps, but that on the diplomatic level Hollands takes into account the interests of all parties concerned. This is true in as far as the Dutch government underlines the principle of non-annexation and doesn't praise ~~xxxm~~ the Israeli's for their razzia's. But of course, our minister for foreign affairs and his civil servants are Dutchmen themselves and, even when their personal opinion is different, they cannot ignore a sentiment that prevails all over the country, in parliament and in the Dutch communist party also.

Thus, careful reading of the official documents shows that it is no coincidence that our embassy in Moscow looks after the Israeli interest since the rupture in the relations between Israel and the Soviet Union in 1967. Our government considers the Security Council Resolution No. 242, 1967, as fundamental indeed. But at the same time it underlines always that "the security of Israel's borders, on which Tel Aviv quite rightly insists, has to be assured by clear and strong guarantees". Explicitly it is stated also that the right of free passage through the Suez Canal, the Straits of Tiran and the Gulf of Aqaba, has to be assured for every nation. In other words, the Israeli viewpoint of no withdrawal without guarantees is accepted.

The sympathy for Israel appears also from the Dutch conceptions of the Palestinian problem. The majority of the Palestinians has to be settled in "new territories, because another solution is not acceptable for the Israeli's"; ~~xx~~ settlement of the Palestinians within Israel would condemn them to the state of second-rate citizens. The Dutch government is willing to make financial contributions. But the nations directly involved have the task to find a solution for the conflict. Here again the Dutch refusal to ~~contribute~~ contribute to any form of international pressure on Israel is obvious.

Now and then, a difference of opinion between The Hague and Tel Aviv exists. Last year, for example, Israel's reactions on the Jarring proposals (about withdrawal on the Mandate borders) were rather negative and foreign minister Luns admonished the Israeli's, asked them to issue a statement on the principle of non-annexation. However, although Mr. Sadat saw the Dutch move as a constructive one, I think that this deviation from the pro-Israeli~~s~~ line was more would-be than real. Why? Because the reasons for Mr. Luns' move were, as usual, a deep concern for Israel's national interest. In his opinion the present borders will always give rise to feelings of irredentism in the Arab world and, hence, never can be seen as safe and recognised frontiers. The Dutch foreign minister, in other words, saw himself only as a ~~wise~~ wiser judge of the Israeli national interest than the Israeli's themselves, and certainly not first of all as someone who had to defend the Arab cause also.

In fact, it is difficult to think of a country in the world more pro-Israeli than the Netherlands. The best illustration for this can be found in the negotiations between Israel and the Common Market. Again it must be borne in mind that arguments of international law and international cooperation count heavily in our country. But in this case the rules of the GATT were considered less important ~~xxx~~ than the Israeli interest, and during the sixties Tel Aviv could be assured of an enthusiastic guardian of its economic interests (which were all the better looked after because ~~xxx~~ the Dutch motives for action were never of an economic nature).

The question why, in Dutch eyes, Israel can behave in a way that would not be tolerated from another nation, seems easy to answer. The sympathies for Israel are determined by feelings of alliance ~~xxx~~ with and guilt towards the Jewish people. The fact that thousands of Dutch Jews were murdered during the war remains a fact; nothing can be done about it anymore. But the Dutch people do not want to accept the responsibility of again allowing genocide against the Jews.

Thus even the racial motive in national politics is accepted where Israel is concerned. The Dutch accept it because they are vaguely aware that they themselves forced this principle upon the Jews. A Jew is not only he who wants to be a Jew, but also he who is considered by others as such. If the world had not applied the racial principle to the Jews, the state of Israel would not have come into being.

The Dutch heart is with the Israeli's and for ~~any~~ a people that arouses our sympathies we always make an exception. Israel is Holland's own child, and, what is more, a child which it treated very badly. When such a child is fighting for its life, its deeds are justified a priori by a higher morality.

To make a difference between the Jews and the Israeli nation is very difficult for the Dutch. Most of the European Jewry was murdered, and the remaining part identifies itself - at least in Holland - with the state of Israel. So, in a way, the recognition Israel is always asking for - recognition as a state, on its own merits - is denied it even by the Dutch. The Dutch attitude to the state of Israel seems in a way a reversed anti-semitism.

When it is so difficult for the Dutch to disassociate themselves from feelings and memories which have little to do with the state of Israel, it should be possible for them to understand the Arabs, for who it is difficult to disassociate themselves from memories and feelings which have everything to do with the state of Israel. But this, of course, is not the case.

Only in a country where the persecutions have been much worse than in other West European countries, such a strong pro-Israeli attitude could have come into being. But still there is another reason. In Dutch perceptions of foreign policy the moral element predominates; in the political discussions moral arguments are more important than analyses of the international situation. This explains how feelings of guilt and compassion could have become a crucial factor in the decision-making process, ~~at all~~. And judged in this connection, Israel is not a big exception in Dutch politics but only a very good example of the way of thinking in our country.

Hans van der Meulen

A comparative analysis of the French and the  
West-German attitudes to the Arab-Israeli conflict.

Paper to be presented at the seminar on "European Policies in the Arab-Israeli Conflict", sponsored by the Norwegian Institute of International Affairs, at Vangen, Oslo, April 10th to 14th 1972. Preliminary draft. For limited circulation only. Not to be quoted without permission from the author.

We have chosen to deal in detail with the French and the West German policies in the Middle East, because France and West-Germany are the dominant powers within the present EEC, having until now pursued very different policies towards the Arab-Israeli conflict. A comparative analysis of the two may lead to certain conclusions as to the reasons which have caused the two to be so highly divergent, and may further give an indication of what is likely to take place in the future, particularly in the light of further European integration.

France has for a long time now maintained an active and original policy in the Middle East and in the Mediterranean. On important points this policy diverges from the policy pursued by the other Western Powers, particularly the United States and Great Britain, and from the policy of the other EEC countries. This active French policy both encompasses problems of security and economic targets, particularly oil. Concretely, French policy in the Middle East materializes in relatively good relations with the Arab countries, and in a somewhat strained relationship to Israel. On these two points French policy is remarkably different from the policies of the United States, Great Britain, or of the other EEC countries. Spain is the only other Western country to take a similarly pro-Arab attitude.

Here one should note that the present French policy is the result of a long evolution under the Fifth Republic. It is possible to distinguish three different historical phases.

Until 1962 the French policy in the Mediterranean and in the Middle East was to a large degree a reflex of the war in Algeria, dominated by the fact that France was a colonial power at war with a national movement of liberation. The Algerian War and the Suez Operation made France's relationship to the Arab countries

difficult, if not impossible; Lebanon is the only Arab country that never broke its diplomatic relations with France.

The change of regime in France in 1958 was one of the factors making new deals possible. After the Algerian independence in 1962 French policy in the Mediterranean basin and in the Middle East was characterized by the wish to maintain the good relationship with Israel, and by the wish to normalize the relations with the Arab countries. This gradually took place, without having any major influence on French-Israeli relations.

The Six Day War in 1967 marked a new turn. France named Israel an aggressor, taking here a position very different from the one taken by the other EEC countries, Great Britain or the United States. From this moment on French-Israeli relations have remained very cool, while France's position in the Arab world has steadily improved. The French embargo on aircraft deliveries and the important French deliveries of aircraft and arms to Arab countries, particularly Libya, further accentuates this. Economic relations between France and the Arab countries have also been intensified.

The situation today is that France takes a more consistently negative attitude to the territorial expansion of Israel than other Western powers do, and at the same time France wants to intensify its relations to the Arab countries, so that these shall not be forced to rely on the Soviet Union exclusively.

It is possible to sum up the French view thus:

1. The French interests in the Mediterranean and the Middle East are not identical with those of any other major power.
2. France can best defend its interests by an active and original policy in the area.

The French policy of security in the Mediterranean and in the Middle East may be said to have its bases on certain postulates:

1. France wants to establish good relations with all countries in the area, regardless of political colour or democratic legitimacy on the basis of mutual non-interference.
2. The wish to contain communism, or to prevent communists from taking power in any country, is no motivation for French policy in the area. The French view is that this distinguishes French from U.S. policy, pointing to the experiences of U.S. intervention in Lebanon in 1958 (or in Viet-Nam today).

3. The French view is that changes of frontiers made by force only create new and more dangerous problems, therefore the consistently negative attitude to Israeli territorial expansion.

On this basis it is possible to define a few situations which France would like to avoid:

1. A Soviet domination of the Eastern Mediterranean, only made possible through a complete break between the Arab countries and the Western powers.
2. An American-Soviet "condominium" in the Middle East in order to prevent local conflicts, and in order to secure the spheres of interest of each of the super-powers.
3. A Mediterranean version of the NATO, where the United States naturally would be the dominant leader, and where the French interests would be subordinate to U.S. interests.

One should note that France always was against the Baghdad Pact, later the CENTO, which was judged contrary to French interests.

Therefore it is left to France to pursue a policy ruled by the following aims:

1. To establish bilateral relations with all states in the area, in order to strengthen French interests and win new positions; this pragmatic orientation is incompatible with any multilateral structure.
2. On the tactical level to try to reduce tension in the area and to find a solution of the Arab-Israeli conflict which also takes Palestinian interests into consideration.
3. In all ways to reduce the pretexts which the super powers might use in order to intervene or to justify their active presence in the area.

The French motivation in the security policy is the wish to reduce the presence of both the super powers in the Mediterranean and the Middle East, and to avoid that the area be used as an arena of confrontations between the two. The French point of view is that reduction of the tension between East and West will weaken the position of the United States and the Soviet Union and give local powers, in particular France, more room of manoeuvre. This is why France wants the big four, and not the big two, to be responsible for peace and security in the Middle East and to find a solution that gives Israel

secure and guaranteed frontiers, without giving it a territorial expansion at the cost of other countries, and taking Palestinian interests into consideration. Here one should be reminded that this point of view is much more easily taken by the French government than by the U.S. government. The Jewish population of France is much more assimilated than is the case in the United States, and it constitutes by no means a similar pressure group. The French government is therefore relatively free from internal consideration when judging the Middle East conflict.

The French policy toward the Arab countries is to a large extent determined by the wish not to push these into the arms of the Soviet Union and its allies, but all the time to give the different Arab countries the possibilities to establish closer relations with a Western power, in casu France, without having to accept the U.S. policy in the Middle East. This policy has not been without certain results. France was for a long time the only Western power to have a good relationship with Egypt; Egypt has since 1967 been without diplomatic relations with the United States and West Germany, its relations with Great Britain have been quite bad. Here the good relations with France offered a possibility to avoid to be drawn too closely into the Soviet sphere of interest. It is quite symptomatic that the new revolutionary government of Libya addressed itself to France, and not to the Soviet Union, in order to get military assistance. Similar trends are to be found in other Arab countries like Lebanon, Iraq, Syria and Jordan. It is difficult to see how the French attitude during and after the Six Day War in 1967 has not played a decisive role here.

The French attitude is that a political solution of the Arab-Israeli conflict eventually would lead to a weakening of the Soviet positions in the Arab world. It is the French point of view that this should be to the profit of European interests, and not to the profit of an increased or durable strong U.S. presence. It is not unthinkable that the question of the U.S. fleet in the Mediterranean would be raised by France after a reduction of Soviet presence.

The French economic policy in the Mediterranean and the Middle East is likewise active and original. The economic policy here is focused on two things: the oil policy and the arms exports. The French oil policy is sufficiently original to deserve special mention.

Since the 1920s the French policy has been to keep a balance between the oil consumed in France and the oil produced under French control. Oil production under French control takes place under the auspices of two national companies, one of which is partly nationalized and participates in the international oil cartel, the other being entirely nationalized and outside the cartel. This dualism in oil policy is both a practical means to obtain a certain independence and to avoid to rely too much on one single oil producing country, and it is a symptom of a French dilemma. France is both a Western, capitalist, oil importing country, like the United States, Great Britain and West Germany, having identical interests, and it competes with these other countries about these interests. In this situation French policy is governed by two motivations:

1. The need to define, and to put into practice, a common European oil and energy policy, taking the whole complex of European-Arab relations into account.
2. The wish to reverse the French dependence on the Arab oil producing countries by tying these to France through exports of aircraft and arms through long-term technical contracts.

Here the French aim is both economical, to create a balance of payments, and political, to make certain countries dependent on France.

Many Mediterranean countries have received French military assistance: Algeria, Morocco, Tunisia, Libya, Lebanon, Iraq, Jordan, Saudi-Arabia, Greece, Spain and Israel. The following have received Mirage aircraft: Spain, Libya, Lebanon and Israel. All these contracts are of a long-term character, comprising deliveries over many years, making the receiver countries dependent on France for spare parts and personnel training. (The French answer to Israeli criticism over the sale of aircraft to Libya was that the military importance of the aircraft was limited because of lack of technical competence of the receivers, and that France kept the control over the use by the great need for spare parts).

The French policy in the Mediterranean and the Middle East is both very active and original, based on clearly designed motivations and an analysis of the situation in the area as a whole. This is true both for the French security policy and for the economic policy in the area. The present French attitude to the Arab-Israeli conflict may thus be said to be the logical result of practical motivations and a sober analysis of the question.

The West German policy in the Middle East is quite the contrary of the French one, both in its historical evolution and in its present shape.

Historically the West German policy in the Middle East has been centered around one theme: reconciliation with Israel. For quite evident reasons it was judged inadmissible for a West Germany wishing to belong to the Western family of nations to pursue any kind of an anti-Israeli policy, and all West German governments, from Adenauer through Kiesinger to Willy Brandt have made support for Israel a cornerstone of their Middle East policy, or one might be tempted to say, their only Middle East policy. This, however, has had different practical consequences through the times. Whereas today West German policy in the Middle East is characterized by a good relationship to Israel and a bad one, if any, to the Arab states, the situation has been different in the past.

When West Germany entered the international diplomatic scene around 1950 its policy was to establish relations with most other countries, in order to be recognized as the only legitimate representative of the German people. Diplomatic relations with the Arab states were quickly established; with Israel the case was different. From West German side important reparations were offered, and rendered, as a gesture of the wish to overcome the past, whereas in Israel any discussion even of diplomatic relations with German was anathema. The situation therefore became very paradoxical indeed; West Germany all the time pursued a pro-Israeli policy, being even a very important source of finance for Israel, but relations remained bad, whereas relations with the Arab countries, whose cause was by no means defended by West Germany, were quite good. Only in 1965, with the establishment of diplomatic relations between West Germany and Israel, did the situation change. The Arab countries broke the relations with West Germany, without however recognizing East Germany, which in the meantime has busily tried to woo the Arab states. In 1967, with the Six Day War, the situation changes again, the relations between West Germany and the Arab states deteriorate even further as a result of West Germany's unconditional support for Israel, and the Arab states now recognizing East Germany.

Contrary to what is the case of France, West Germany has no proper security policy in the Middle East and the Mediterranean basin, except for the fact of being a member of the NATO and a solid ally of the United States.

The same is the case with the oil policy, West Germany does not have one; the trade of oil has been left to private companies free to make importations from where they prefer. The results of this laissez-faire have recently produced a few uncomfortable surprises to West Germany, particularly when learning during the oil crisis of 1971 that 45 per cent of the country's oil importations came from Libya alone.

We thus see that West German policy in the Middle East has been centered around one theme: reconciliation with Israel, and that everything else has been subordinate to this, or even completely neglected. The reasons for this state of affairs may be judged more or less emotional, they also derive from the fact that for a very long time West German policy was closely aligned to U.S. policy in this field.

France and West Germany today therefore have very different attitudes to the Arab-Israeli conflict. Two questions arise, one is why it is so? the other one is how will the policies of the two countries develop?

In order to explain the differences between French and West German policy in the Middle East, attention should be drawn to the very different historical situation of the two countries. France emerged from the Second World War as a victor and therefore had a certain scope of liberty when defining its foreign policy, practical considerations were therefore able to play a major role, particularly after France ceased being a colonial power. West Germany's position was quite different, in matters of foreign policy the Adenauer governments chose to keep strictly within the scope of United States foreign policy, in Europe and in the Middle East, and even in a very narrow way. In order to enlarge its room for diplomatic manoeuvre, the different West German government have had to overcome certain obstacles, in the relations with Eastern Europe as in the relations with Israel. This process is a slow and painful one, and is itself a limiting factor, only recently, as results are seen, the scope of diplomatic liberty widens.

These differences in historical situation reveal themselves in more practical domains. The French security policy has always been original, and the French attitude to the NATO has never been completely without problems (cf. the attitude of de Gaulle to European Security immediately after 1945). France has always seen the Western alliance as a deed of necessity, without any enthusiasm, and has always tried to find original solutions to the problems, in Eastern Europe as well as in the Middle East and the Mediterranean. This is exactly the opposite of what the West German policy has been; indeed until Mr. Brandt took over, West Germany was the most orthodox member of the Western alliance, both in Eastern Europe and in the Middle East. In many cases West German policy lagged far behind the United States policy. To a certain extent this policy was imposed by many unhappy circumstances, but it was also the result of a deliberate choice made by Adenauer, i.e. to keep strictly and firmly behind the NATO and the United States.

It is easy to explain the original French Middle East policy by the fact that France is a Mediterranean country and therefore has more immediate interests in the area. This is true, but only part of the explanation. West Germany also has important interests in the Middle East and the Mediterranean, particularly when it comes to oil, it also has a strategical interest in keeping the Soviet presence in the Arab states within certain limits. However, these interests, which are positively important, have not been safeguarded by any deliberate policy, and this fact demands an explanation. Here one should once more make a comparison with the policy towards Eastern Europe. The West German interests concerning Eastern Europe are certainly more important than the French ones, both strategically and economically. But here again, France is the country which started an original policy and which is intensifying the relations with all countries of the region, whereas West German initiatives have lagged far behind and have been less clearly defined.

One is therefore tempted to explain the differences between the French and the West German policies in the Middle East by two distinct factors: the objective historical reasons limiting West Germany's scope of diplomatic manoeuvre, and the subjective political choices having been made differently in Bonn and Paris.

Here the differences in the internal political situation in France and in West Germany play a part. Here the political and ideological orientations of the parties at power do not seem to be very important, the U.D.R. of France and the C.D.U. of West Germany have very much in common, particularly in the field of internal policies, but they have, while at power, made very different foreign policies. Some differences in political, economical and administrative structure may here be more important. For example, the fact that France is a very centralised country administratively and that West Germany is a federal republic may play a part; but the major factor seems to be the differences in state intervention in economic life. In France the state plays a very active part in the national economy, and particularly in the oil industry, whereas in West Germany state intervention is very much more reduced, particularly in the oil trade. Therefore one may say that in France the weight of the administration in foreign policy decisions is likely to be greater, and that practical and economic motivations play a greater role. In West Germany, on the contrary, the country's administration have little influence on foreign policy decisions, these are much less influenced by practical and economical motivations, and to a larger extent dominated by political and ideological motivations. This statement may seem very frank, but it is hard to separate recent French Middle East and Mediterranean policy from the fact that the French state is economically engaged in the area, and therefore has a number of practical preoccupations and problems to solve. The West German state on the contrary has no similar economical engagements in the area, and has far less practical preoccupations there.

A new factor is entering the scene, and that is the European Economic Community. It remains an open question whether the European integration will also include foreign policy, but a certain harmonization at least is more than likely, in order to defend common economic interests.

The Middle East here is a crucial point. France actively promotes a common EEC energy policy, this will necessarily lead to a certain harmonization of European policies toward the Arab states, and as a result towards Israel as well. From a European point of view a future association of the Arab states to the EEC may be the

best solution. This would guarantee certain European oil interests in the area, and link the Arab states to Western Europe. A gradual industrialization of the Arab countries would lead to a situation where these countries would not only have oil, but merchandise as well, to export to Europe. From a European point of view this would be a positive development, as the economic links between the Arab countries and the EEC then would be intensified and the EEC countries would not be unilaterally dependent on the Arab countries, for oil imports, but the Arab countries would be dependent on the European markets for their industrial exports as well. The persistence of the Arab-Israeli conflicts is an obstacle to such a solution, and recently the EEC commissions has discretely sent a mission to Cairo in order to negotiate a less strict Arab embargo to firms trading with Israel, in the case of the Arab states being associated to the EEC. Reports say talks have been relatively successful. The interesting point here is whether the economic weight of an integrated Western Europe will freeze the status quo in the Middle East, and if not creating peace, at least prevent war.

Such an evolution would probably lead to a certain harmonization of the European policies toward the Middle East as a whole, and most probably on the French pattern. A gradual evolution of the West German policy is then indispensable, for several reasons. A common EEC policy toward the Arab states would necessarily demand a more active West German policy here, in the long run leading to a more differentiated West German policy toward Israel. The very active East German presence in the Arab world also compels West Germany to review its policy here, and there are very clear signs that this is being done. First of all, the Arab states themselves have expressed the wish to normalize relations with West Germany, and negotiations are starting this spring. West Germany's good relations with Israel is no more seen as an obstacle to the normalization of the relations with the Arab states. In this situation Mr. Brandt's visit to Israel this spring has a double significance. First of all the sign that relations with Israel have finally been completely normalized, reconciliation is a fact, and West Germany has overcome certain historical obstacles to its freedom of manoeuvre and to its international prestige; it is marking the end of an epoch. Then, Mr. Brandt's visit to Israel may/interpreted as the beginning of something new, as the reassurance both to Israel and to the West German public opinion, that relations with Israel are not to suffer from the normalization of the relations with the Arab states which is about to come. If then, in a relatively short time, West Germany's relations with the Arab world are completely restored, a gradual harmoni-

ization of the European policies toward the Middle East and toward the Arab-Israeli conflict may be a mere matter of time. The new liberty of diplomatic manoeuvre enjoyed by West Germany may be seen as an absolute condition for this, leading in the long run to West Germany's Middle East policy being dominated more and more by practical and economical motives than by emotinal and ideological ones.

The internal evolution of the Arab states should finally be taken into account. Given the present social and political structure of these countries, they are not very likely to seek a reinforcement of the Soviet presence, but rather to try to intensify relations with the Western powers. The persistence of the Arab-Israeli conflict may be an obstacle to this process. But it is also possible that this process may finally produce a solution to the Arab-Israeli conflict. First og all because reinforced relations with the West may produce Arab governments more willing to negotiate with Israel, and secondly because reinforced relations between the West and the Arab states will by themselves produce a pressure on Israel, leading it to give up some of its present claims.

Bruxelles, le 24 janvier 1972.

GPP/yvv

GIAN PAOLO PAPA

## LA COMMUNAUTE ELARGIE ET LA MEDITERRANEE

Par une étrange volonté de l'histoire, la Méditerranée semble ne plus exister comme un tout, un ensemble. Ce qui a été le berceau de notre civilisation occidentale après avoir été le foyer de grandes civilisations régionales, ce lien commun d'influences historiques, ethniques économiques réciproques depuis des millénaires, a perdu son caractère unitaire si l'on croit à l'approche des technostuctures nationales et internationales. Même les documents statistiques et les recherches économiques semblent refuser toute analyse au niveau de la Méditerranée: dans ceux-oi l'Egypte est située dans le continent africain, le Liban en Asie; l'Espagne en Europe, et ainsi de suite. Toute étude sérieuse de la région méditerranéenne est entravée par ce manque de données homogènes et cette absence d'option régionale se retrouve aussi au niveau des ministères nationaux, même des pays riverains.

L'interdépendance méditerranéenne, qui est pourtant inscrite dans les faits comme j'essayerai de préciser par la suite, n'est pas non plus présente à l'esprit de l'opinion publique, des milieux politiques et de la technocratie nationale et internationale. Il en va de même, probablement par voie de conséquence, pour les instituts universitaires et post-universitaires, ainsi que pour les centres de recherches. En effet, tandis que les centres consacrés aux problèmes des relations entre l'Est et l'Ouest, l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine, sont extrêmement nombreux, ceux orientés vers les problèmes méditerranéens constituent des exceptions.

C'est un lourd "handicap" pour toute recherche, analyse, comparaison, nécessaires pour définir une politique destinée à réaliser les conditions essentielles au développement économique et social de cette région en quête de stabilité.

## PREMIERE PARTIE

### DEVELOPPEMENT ET INTERDEPENDANCE MEDITERRANEENS

La Communauté élargie constitue aujourd'hui la principale puissance commerciale du monde. Son poids spécifique dans le concert mondial lui impose une série de responsabilités dont celle de la participation active au développement des régions "pauvres" du globe qui devrait marquer la décennie dans laquelle nous vivons. Cette politique doit être efficace et, pour éviter de nouvelles tensions, être intégrée dans une conception globale en harmonie avec les directives de la deuxième décennie du développement tracée par les Nations-Unies.

Toutefois, la situation géographique, les relations commerciales, les liens historiques et culturels, peuvent imposer une approche régionale qui constitue, en même temps, un instrument harmonieux capable de compléter cette stratégie globale. Une politique de développement régional s'insère dans une approche globale, elle l'"humanise" en tenant compte des données de fait, elle la sauve d'un nivellation par le bas et d'une absence d'adéquation qui peuvent éventuellement être causes de déséquilibres et donc de tensions.

Aussi certains pays en voie de développement ont leurs affinités et leurs liens traditionnels qui demandent des réponses spécifiques et adaptées:

Ce serait une erreur fondamentale que de ne pas aller à leur rencontre et une forme de "néocolonialisme d'esprit" et de présomption technocratique de leur imposer des solutions uniformes. C'est seulement par une concertation approfondie dans le respect de la personnalité des partenaires qu'on peut créer des formes de coopération

.../...

nouvelles et originales capables de tenir le pari du développement.

La région méditerranéenne représente, à mon avis, l'exemple probablement unique pour la réalisation d'une action de développement avec un caractère original et par le moyen d'instruments qui dépassent et démodent les recettes traditionnelles. Il existe, en effet, des deux côtés de la Méditerranée une série de conditions propices à une coopération croissante; des impératifs politiques, stratégiques et économiques, qui lient, pour le bon et le pire, les partenaires de cette région.

Tous ces éléments, qui pourraient être définis comme étant des facteurs d'interdépendance, méritent d'être brièvement mentionnés, sans toutefois nous appesantir sur les liens historiques rissés par les différentes civilisations pendant 4.000 ans entre ses rives et qui ont fait de la Méditerranée beaucoup plus un pont qui unit qu'une mer qui sépare. Ce mouvement a été rendu possible par l'extraordinaire moyen de communication que constituait à cette époque la navigation à vue dans une mer fermée profondément pénétrée par des terres, où des milliers de calanques constituent autant de ports naturels.

#### A. Le facteur politique et stratégique

Une Europe qui s'élargit et avance vers l'intégration économique et politique, souhaite et nécessite la stabilité et la sécurité dans son entourage. (Il faut souligner à ce propos qu'avec l'élargissement de la Communauté, sont aussi devenus riverains de la Méditerranée la Grande-Bretagne tout comme la Norvège ...).

.../...

Cette nouvelle grande entité continentale ayant éliminé les séquelles colonialistes peut se présenter comme facteur d'équilibre à condition qu'elle sache se garder du péché d'ingérence dans les politiques de ses partenaires.

Le Ministre Tunisien, M. Masmoudi, s'est exprimé très clairement à ce sujet:

"Le problème qui se pose aujourd'hui, c'est le rétablissement d'un équilibre basé sur les intérêts communs des pays riverains. Et, dans ce domaine, ce n'est pas la flotte russe qui m'inquiète, mais, l'absence totale des Européens de cette région du monde, leur indifférence devant les événements, le fait qu'aucun pays n'a de politique méditerranéenne..."<sup>(1)</sup>

Certes, il est fort probable que les paroles du Ministre Masmoudi ne pourraient pas être souscrites intégralement par tous les autres pays voisins. J'estime cependant qu'une participation réelle de l'Europe à la vie de la Méditerranée peut être non seulement largement acceptée mais souhaitée par beaucoup d'entr'eux.

Je pourrais m'imaginer que certains pays arabes y verraien un contrepoids à l'influence soviétique. Ce genre de sentiments pourrait inspirer la Turquie (et l'Espagne) à l'égard des Américains. Les pays du Maghreb pourraient y voir une alternative à des liens trop étroits avec la France, par leur intégration à un ensemble plus vaste: la Yougoslavie y trouverait un élément essentiel de la détente internationale et un moyen de développer ses structures à mi-chemin entre l'économie planifiée et l'économie de marché. Pour Israël ce serait une ouverture permettant de rompre son isolement géographique ...

(1) D'après l'article "Méditerranée: présence soviétique et myopie européenne." (l'reuves, 1970)     .../...

Ces quelques considérations me semblent suffisantes pour conclure à l'existence d'une interdépendance de fait, existante ou "in fieri", exprimée ou sousentendue, et à la disponibilité de la région en vue d'une véritable coopération européenne, dans des conditions que nous traiterons par la suite.

#### B. Le facteur économique et commercial

Si l'on devait prendre en considération l'ensemble des pays méditerranéens, en excluant le rôle traditionnel de la France et de l'Italie, l'interdépendance de la région serait presqu'inexistante. En effet, des tensions politiques empêchent toute coopération régionale efficace; les niveaux de développement sont fort différents et font un ensemble non homogène; les productions agricoles n'y sont que très rarement complémentaires. Enfin, les structures très archaïques, les échanges inter-méditerranéens très faibles, le problème démographique rendant souvent insoluble le développement sont autant d'obstacles à la prospérité de la région et à la possibilité de prendre conscience d'elle-même et de ses réelles chances économiques.

Cette honnête identification intellectuelle des difficultés existantes doit permettre de mieux apprécier le rôle à remplir par la Communauté à Six et plus encore par la Communauté à Dix dans l'interdépendance méditerranéenne.

##### 1) L'agriculture

La Méditerranée a créé pour ses riverains un même milieu caractérisé par l'unité de climat et de sol avec des contraintes communes telles que le manque d'eau, l'érosion et la rareté des plaines de grande extension.

.../...

Les caractéristiques semblables de la région font qu'une quinzaine de produits peuvent être considérés comme typiquement méditerranéens (vin, huile d'olive, agrumes, fruits et légumes divers) avec des calendriers de production très semblables. La Méditerranée constitue 80 % de l'approvisionnement extérieur de la C.E.E. pour ces produits. La Communauté constitue le principal marché sur lequel les pays méditerranéens sont presque tous concurrents (cf. annexe).

Cette situation conditionne l'évolution de la politique agricole, ainsi que toute relation entre la Communauté et ces pays dans le sens qu'il est nécessaire de tenir compte des intérêts de l'ensemble de la région pour réaliser un équilibre méditerranéen par la stabilisation et l'accroissement des courants d'échange en améliorant les recettes d'exportations par la valorisation des produits. Plus encore que la croissance des recettes extérieures, l'accélération de la croissance agricole devrait réaliser l'élévation du niveau de nutrition des habitants et des revenus des agriculteurs grâce à l'extension des débouchés nationaux et de la consommation locale

## 2) L'industrie

Le développement industriel de la Méditerranée présente des différences considérables qui vont des économies industrielles plus avancées comme Israël, l'Espagne, la Grèce et la Yougoslavie, aux économies moins développées comme l'Egypte et la Tunisie. Cependant, les capacités de développement existent du fait d'une main-d'œuvre peu coûteuse et de disponibilité en énergie relativement bon marché, notamment si

l'on parvient à des regroupements issus d'une très étroite collaboration d'unités sub-régionales (Maghreb, confédération arabe).

Au stade actuel du développement de ces pays, la Communauté en raison de la proximité et de la dimension de son marché (cf. infra) constitue le phénomène économique majeur de la région. Cette incidence est déterminante: le fait européen constitue, dès à présent, un facteur fondamental de leurs modèles de croissance et doit être intégré dans leurs programmes de développement. Seul partenaire à haut revenu, la Communauté constitue en effet l'élément principal commandant les décisions d'investissements.

Ainsi s'établissent les conditions d'un développement de l'économie méditerranéenne, fondée sur une complémentarité des productions et sur une spécialisation croissante par rapport à l'Europe. Dans le futur, ces échanges longitudinaux devraient faire une part croissante aux produits industriels, suivant le schéma qui montre que plus les pays sont développés, plus leur commerce de produits transformés s'accroît dans les deux sens. Par ailleurs, la Communauté produit une large gamme de biens d'équipement, nécessaires pour réaliser ce développement des échanges de complémentarité et cette tendance devrait se développer au fur et à mesure de l'expansion des pays méditerranéens.

Le développement nord-sud de la-dite interdépendance pourrait faciliter la solution du grave problème des déséquilibres régionaux existant dans la Communauté. En effet, l'essort industriel des régions méridionales sous-développées de la Communauté, du fait de leur contiguïté à la zone méditerranéenne,

pourrait être facilité par la création d'implantations industrielles et une infrastructure économique et socio-culturelle. Cela permettrait de réduire les tensions et les contradictions existantes entre l'opulente Europe hanséatique et certaines zones en voie de sous-développement de l'Europe méditerranéenne.

En outre, par le biais d'importantes actions régionales au profit des régions méridionales de l'Europe, actions insérées dans les priorités d'une politique économique communautaire bien conçue, on pourrait reformer des structures archaïques avec la conséquence de pouvoir libérer les échanges. Ces actions devraient aussi bien concerner le secteur industriel plus arriéré que le secteur agricole.

Pour conclure, c'est un double circuit qui a toutes les chances de se créer: entre l'Europe et la Méditerranée d'une part, et au sein des divers regroupements régionaux ou subrégionaux méditerranéens, d'autre part. Mais, pour y arriver, il faut d'abord parvenir à un engagement de l'Europe dans la concertation méditerranéenne.

### 3) Les échanges commerciaux

Un facteur des plus importants de l'interdépendance méditerranéenne est celui des échanges: les chiffres nous donnent une image fort peu connue de cette réalité.

Les exportations des Six vers la Méditerranée<sup>(1)</sup> dépassent

.../...

(1) Pays concernés: Yougoslavie, Albanie, Grèce, Turquie, Chypre, Syrie, Israël, Jordanie, RAE, Libye, Tunisie, Algérie, Maroc, Espagne, Malte, Portugal.

largement, en 1970, leurs exportations vers les Etats-Unis.

La balance commerciale de la Communauté pour la même année montre un solde positif de plus d'un milliard de dollars par rapport aux pays méditerranéens et un déficit de 2.4 milliards de dollars vis-à-vis des Etats-Unis.<sup>(1)</sup> Il y a lieu d'ajouter que la situation est réciproque et que la Communauté représente, de son côté, le principal débouché de la région méditerranéenne.

En 1969, les Six ont importé pour 5.3 milliards de produits de ces pays et les "Quatre" portent ce total à 6.8 milliards, soit une augmentation de près de 30 %. Sur ce total, 40 % est représenté par le pétrole brut, le restant se partage en parts presque égales entre produits industriels et agricoles. Ces derniers représentent, toujours en 1969, 2.1 milliards d'importations de la Communauté élargie dont 25 % par les "Quatre".

De 1960 à 1969, les Six ont augmenté leurs importations en provenance des pays riverains de la Méditerranée de 2.2 milliards de dollars à 5.3 milliards, soit, selon un taux de croissance, de 8,8 % par an; Les Quatre de 620 millions de dollars, soit de 8,3 %. Les totaux pour les importations de la Communauté élargie se situant à un niveau de 6.8 milliards de dollars en 1960 contre 2.7 milliards de dollars en 1960, soit un taux de croissance annuel de 8,6 %.

.../...

(1) En 1970, les exportations des Six vers la Méditerranée ont été de 7.3 milliards de dollars contre 6.6 vers les USA. Les importations se situent au niveau de 6 milliards de dollars (pétrole inclus) en provenance de la Méditerranée et de 9 milliards en provenance des USA.

Les exportations des Six atteignent 6,3 milliards de dollars en 1969 avec un taux de croissance d'environ 5,7 % par an (3,4 milliards en 1960). Les Quatre montrent une progression plus importante des achats avec un taux annuel de 9,1 % (1,7 Milliards de dollars en 1969 contre 640 millions en 1960).

Pour ceux qui n'ont jamais examiné le développement rapide des exportations des Etats membres vers la Méditerranée, il est intéressant de souligner que les taux de croissance annuels (période 1960-1969) sont les suivants:

- |                    |                        |
|--------------------|------------------------|
| - Danemark (7,8 %) | - Italie (13,3 %)      |
| - UEBL (6,9 %)     | - Pays-Bas (10,5 %)    |
| - Irlande (30 %)   | - Royaume-Uni (13,5 %) |

Le chiffre, relativement réduit, concernant la RFA (6 %) trouve son explication dans les frictions politiques avec les pays arabes pendant la dernière décennie, celui concernant la France (voisin de zéro) dépend largement de la diminution des ventes en Algérie.

Si nous poussons l'analyse un peu plus dans les détails, nous observons que la Communauté élargie représente actuellement le principal débouché des pays méditerranéens (52 % des exportations totales dont 12 % vers les Quatre). Cette situation est particulièrement importante pour l'Algérie (83 %), Chypre (72 %), la Libye (86 %), le Maroc (69 %) et le Portugal (60 %). C'est, par ailleurs, dans le secteur des produits agricoles où l'importance de l'Europe des Dix est prédominante, ce qui accroît notre responsabilité envers ce pays si nous sommes vraiment soucieux de leur développement. (1)

.../...

(1) tomates fraîches (88 %), conserves de fruits (82 %), pommes de terre (89 %), vins (68 %).

Une simple projection des données des échanges entre la Communauté et la Méditerranée, en tenant compte d'un accroissement des ventes de pétrole et l'industrialisation progressive de la région permet d'envisager un taux de croissance des échanges de 10 % par an, ce qui porterait l'inter-échange commercial à une somme avoisinant 40 milliards de dollars en 1980. Le bassin méditerranéen est donc et deviendra, de plus en plus et de très loin, le principal ensemble économique partenaire de la Communauté.

#### C. Le facteur humain et socio-culturel

Une nouvelle interdépendance s'est créée par un mouvement, sous certains aspects, récent: les migrations de plus en plus importantes de main-d'œuvre méditerranéenne vers les divers pays européens d'une part, le tourisme et les mouvements de population, d'autre part.

Même si dans la seule Communauté des Six le volume des offres d'emploi non satisfaites a atteint, en 1970, le niveau record de 1.040.000, les données plus récentes font état d'une présence dans la même Europe des Six d'environ 3 millions de travailleurs provenant de la Méditerranée. Or, les migrations interviennent dans l'évolution économique des pays concernés par trois facteurs distincts: la croissance du pays hôte du fait de la participation des migrants à l'activité économique; les remises des migrants aux pays d'origine qui aident les économies par l'apport en devises; la transformation de la structure humaine des pays concernés, phénomène important et dont les conséquences se répercutent fort longtemps sur le développement général des pays en cause.

Examinons ce dernier aspect d'interdépendance.

.../...

Après les années cinquante, les migrations "transocéaniques" se sont presque arrêtées en conséquence et en fonction du "boom" économique de l'économie européenne. Les mouvements ont suivi trois directions:

- les migrations à longue distance à partir de zones agricoles des collines méditerranéennes vers les centres industriels d'Europe occidentale;
- des migrations internes de ces mêmes zones de collines vers les centre urbains de leur propre pays;
- des mouvements dans les deux sens, entre les centres urbains "mérédionaux" et ceux de l'Europe occidentale.

La deuxième tendance ne mérite pas une analyse puisqu'elle a comme conséquence une fixation urbaine à titre définitif. Les deux autres sont, par contre, en évolution.

Dans le premier cas les travailleurs migrants souhaitent rentrer dans le pays d'origine et souvent, après quelques années d'activité, réalisent leur rêve en amenant avec soi un bagage d'expérience technique et parfois socio-culturelle qui pourraient contribuer à la transformation structurelle de leur nation. Cette hypothèse est valable seulement si le travailleur a trouvé en Europe, chose malheureusement rare, la possibilité de s'épanouir dans un environnement favorable, d'une part, et si le niveau de développement du pays d'origine offre les conditions minimales pour son utilisation, d'autre part.

La troisième tendance est aussi déjà inscrite dans les flux humains qui unissent le Nord et le Sud. Elle est plus

.../...

marquée dans le sens Sud-Nord et concerne, contrairement au cas précédent, les intellectuels, les cadres. La conséquence est grave, elle conduit à un gaspillage d'hommes essentiels à leur pays.

Le mouvement en sens inverse commence à se dessiner, même s'il s'arrête à la côte nord de la Méditerranée. Le soleil y joue sa part et le climat, en attirant les hommes, attire certaines activités industrielles. D'ailleurs, pour des industries de pointe où recherche et production sont encore liées, l'implantation des établissements est peu dépendante du milieu industriel ambiant. L'essentiel est de recruter facilement les cadres supérieurs, chercheurs et ingénieurs, ainsi que techniciens moyens.

Enfin, il existe une "migration vers le soleil" qui envahit la Méditerranée pendant toute l'année, presque sans interruption. C'est un facteur important qui procure des recettes de l'ordre de 3 milliards de dollars par an et constitue, pour certains pays, un élément fondamental de leur phase actuelle de développement. Il vaut la peine de rappeler, en outre, que l'habitude de bâtir une résidence secondaire sur le bord de la Méditerranée, facilite la fixation de ce nouveau type d'émigrés à condition d'y trouver la possibilité de travail. C'est au fond l'attraction exercée par la Californie aux Etats-Unis .....

A ce sujet, est-il trop osé de parler d'une interdépendance de climat, quand l'on constate que l'homme moderne est en quête de soleil, ce qui est un phénomène sociologique nouveau et de toute façon jamais observé avec autant de persistance.

.../...

Il est significatif que des nouvelles implantations américaines et suédoises cherchent à se fixer sur les côtes méditerranéennes où il semble être plus facile de séduire les jeunes cadres techniques des pays du Nord, tandis que les ouvriers locaux quittent ces mêmes côtes pour les grands centres urbains.

#### C. Le facteur énergétique

Lors de la première révolution industrielle, certains pays méditerranéens, pauvres en charbon, avaient été défavorisés par le manque de ce moteur de développement, tandis qu'aujourd'hui les hydrocarbures, ressource principale de plusieurs pays méditerranéens et source d'énergie primaire primaire essentielle pour la Communauté, établissant une dépendance réciproque des deux ensembles. En effet, la Méditerranée commande l'accès direct au pétrole dans le cadre d'une prédominance équilibrée entre fournisseurs et clients, chacun représentant pour l'autre plus des deux tiers de leur commerce de ce produit.

Dans sa situation actuelle, ce type d'interdépendance est aussi conditionné par deux facteurs extérieurs:

- le Continent américain présente, grosso modo, un bilan équilibré, les importations marginales des USA correspondant à l'excédent de l'Amérique Latine;
- une situation symétrique se réalise pour ce qui est de l'URSS et des pays de l'Est européen.

.../...

L'Europe occidentale, avec un déficit de 600 millions de tonnes en 1970, qui doublera au moins en 1980, a besoin d'un approvisionnement qui correspond actuellement aux excédents de la Méditerranée, pays limitrophes évidemment inclus. Les possibilités des diversifications dans les échanges pétroliers restent donc très étroites et la situation de dépendance énergétique de l'Europe ne paraît pas pouvoir se réduire, même au prix d'énormes investissements dans le secteur atomique et l'entrée dans la phase opérationnelle des surrégénérateurs rapides.

De même, il y a lieu de signaler que les pays du Moyen-Orient et du Maghreb ne peuvent trouver un débouché capable d'absorber leur production. Cette situation, qui prouve la complémentarité existant entre le déficit du Nord de la Méditerranée et l'excédent pétrolier du Sud, donne toutefois lieu à des frictions bien connues. C'est un problème délicat dont la solution est difficile à prévoir du fait des énormes intérêts en jeu, le grand poids exercé par les grandes sociétés pétrolières dans la politique des pays de la Méditerranée (et ailleurs), l'instabilité de la région et l'absence d'une politique énergétique communautaire.

La question se pose de trouver les formules qui auraient pour objectif de substituer aux antagonismes actuels une solidarité nouvelle parce que, faut-il le répéter, la voie du développement de la Méditerranée passe par le pétrole.

.../...

E. Le facteur financier

Y a-t-il une interdépendance financière entre le Nord et le Sud de la Méditerranée ? Les quelques réflexions qui suivent n'ont pas la prétention d'être exhaustives. En effet, l'absence de données ne nous a pas permis de prendre en considération les flux financiers des pays méditerranéens vers l'Europe. Certains estimaient ceux-ci à un montant supérieur au total de l'aide européenne. Mais on a dû se limiter à l'étude des seuls flux Nord-Sud.

L'aide totale, publique et privée<sup>(1)</sup>, accordée aux pays méditerranéens<sup>(2)</sup> par les six pays membres de la C.E.E. atteint en 1970, 1.113 millions de dollars et 148 pour la Grande-Bretagne. Il y aurait pourtant intérêt à corriger certaines conclusions, notamment en raison du désinvestissement dans certains pays correspondant à l'amortissement des crédits à l'exportation.<sup>(3)</sup>

.../...

---

(1) source des informations: C.A.D. - (le Portugal est ici considéré comme donneur)

(2) aide publique: dons nets, assistance technique, prêts et capitaux privés à long terme, crédits publics à l'exportation

aide privée : investissements directs nets, investissements en portefeuille et autres prêts nets, crédits privés à l'exportation

(3) Ces données figurent pour 1967 d'après une étude de l'OCDE, mais nous n'avons aucun renseignement concernant les aides privées des Pays-Bas

En ce qui concerne les six Etats membres de la Communauté actuelle, 3 pays méditerranéens totalisent 70 % de leur aide en 1970. Il s'agit de l'Algérie, dont la majorité de l'aide est française, de l'Espagne, aidée par l'Allemagne, et de la Libye par l'Italie. Il y aurait peut-être lieu de faire un rapprochement entre le montant des aides accordées à certains pays et leurs ressources énergétiques.

Parallèlement pour la Grande-Bretagne, 50 % de l'aide vont à l'Algérie, Malte, Israël et la Grèce.

La Grèce, au contraire, subit un désinvestissement<sup>(1)</sup> de la part des Six qui résulte de l'amortissement des crédits privés à l'exportation et de la baisse d'environ 30 % de l'afflux des capitaux privés en 1969-1970.

Les îles méditerranéennes d'intérêt stratégique, membres du Commonwealth, ne reçoivent pour ainsi dire rien de la Communauté, mais perçoivent 30 % de l'aide totale de la Grande-Bretagne (44 millions de dollars).

Si l'on regroupe les pays méditerranéens en sous-régions, on constate:

- les pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie, Libye) reçoivent à eux seuls 46 % des aides totales de la Communauté (554 millions de dollars) provenant en majorité de la France et de l'Italie et 20 % de l'aide de la Grande-Bretagne (28 millions de dollars);

.../...

(1) ce qui a été compensé par les aides d'origine américaine qui ont augmenté de 90 % pendant la même période.

- les pays méditerranéens, membres de l'OCDE, reçoivent, notamment de l'Allemagne et de l'Italie, 45 % des aides totales des Six (551,8 millions de dollars) et 40 % de l'aide anglaise (51 millions de dollars);
- Le Moyen-Orient (Liban, Syrie, RAE) ne compte que pour 4,6 % du total de l'aide des Six (35 millions de dollars) et ne reçoit pour ainsi dire rien de l'Angleterre (0,6 millions de dollars);
- 3,5 % de l'aide des Six (41 millions de dollars) en provenance surtout de l'Allemagne vont vers Israël ainsi que 10 % de l'aide de l'Angleterre (15 millions de dollars).

En dehors des aides destinées aux pays membres de l'OCDE, les liens entre les anciennes métropoles et leurs ex-colonies déterminent donc les courants d'aide les plus importants, alors que l'aide britannique se caractérise surtout par un saupoudrage sur la plupart des pays hormis la Grèce, l'Espagne, Israël et la Syrie, qui ne reçoivent pas d'aide publique de l'Angleterre.

La majorité des aides a été accordée par le secteur privé pour tous les pays, à l'exception de Chypre, Malte, la Tunisie, la Turquie, la Grèce et Israël pour lesquels la plus grande part de l'aide européenne est d'origine publique. Mais la tendance générale n'en est pas affectée.

.../...

En conclusion, on constate que les pays de la CEE accordent aux pays de la Méditerranée, 33 % (1.112 millions de dollars) de leur aide mondiale (5.188 millions de dollars). D'autre part, la France (696 millions de dollars) et l'Allemagne (358,09 millions de dollars) ensemble contribuent également à l'aide aux pays méditerranéens à concurrence de 33 % de leur aide mondiale (1.742 millions de dollars pour la France et 1.990 millions de dollars pour l'Allemagne). Il en résulte que la détermination du pourcentage entre l'aide de la CEE au monde et l'aide de la CEE aux pays méditerranéens est en grande partie fonction de ces deux pays.

Par ailleurs, l'aide du secteur privé et du secteur public aux pays méditerranéens est plus élevée chez les deux principaux donneurs de la CEE qu'en Grande-Bretagne (148 millions de dollars). Le rapport est de 5 à 1 pour la France et de 2,5 à 1 pour l'Allemagne.

#### F. Le facteur écologique

A ces différentes formes d'interdépendance, il est nécessaire d'ajouter et de souligner l'importance d'une forme fort peu analysée: l'interdépendance écologique.

Il s'impose de plus en plus aux nations industrialisées de se protéger contre la pollution et de sauvegarder leur environnement. Il ne faudrait pas qu'en conséquence ces pays fassent dans les pays en voie de développement, avec leurs investissements, des erreurs qui leur seraient interdites ailleurs. Les pays du Nord de la Méditerranée ne doivent pas

.../...

exporter, pour des raisons personnelles, leurs "industries polluantes" dans les pays du Sud de ce bassin. A ce niveau il existe un problème pour ces pays car la nécessité veut, et les pays en voie de développement en sont très conscients, que l'industrialisation soit la clé principale de leur développement. Mais ils doivent veiller à ce qu'elle ne soit pas mal conçue car ce qu'ils gagneraient dans un bien-être relatif, ils risqueraient de le perdre en nuisance (pollution des côtes par les produits chimiques, pétroliers, destruction des planctons, diminution des recettes du tourisme, etc..). Il y aurait lieu de prendre conscience de cet état de fait et de devancer une propagation de la pollution qui risquerait de limiter la croissance économique des pays méditerranéens.

Pour amorcer la coopération inter-méditerranéenne dans ce domaine, un colloque pourrait être utile. En effet, la question se pose de savoir si dans certains domaines la lutte pour la défense de l'environnement n'aboutira pas à une dispersion géographique des industries nuisibles.

.../...

## DEUXIÈME PARTIE

### LE DEBUT D'UNE POLITIQUE: LES ACCORDS DE LA

#### COMMUNAUTE AVEC LES PAYS MEDITERRANEENS

En 1972, dans cette année qui a vu l'heureux aboutissement des négociations d'élargissement, la Communauté a déjà conclu ou est en train de conclure des accords avec la grande majorité des pays du bassin méditerranéen. Parmi ces accords, neuf sont en vigueur (Grèce, Turquie, Tunisie, Maroc, Malte, Espagne, Yougoslavie, Israël, Liban), deux en voie de conclusion (République Arabe d'Egypte, Liban<sup>(1)</sup>), un, en pleine négociation (Chypre) et seul le dossier concernant l'Algérie marque un certain retard.

Les liens entre la Communauté et un ensemble de pays qui compte 170 millions d'habitants, pour une superficie correspondant à 14 fois celle de la France, se sont noués progressivement, presque dans le silence de la grande presse. Ce développement s'est effectué au cours des phases très différentes de la construction européenne, sans doctrine définie au préalable. C'est ainsi que le Traité de Rome ne concerne pas la Méditerranée en tant que telle et prévoit seulement, dans des déclarations annexées, la possibilité d'associer des pays méditerranéens ayant entretenu des relations particulières avec les Etats européens.

Mais ce même Traité prévoit des instruments juridiques grâce auxquels il a été possible d'établir des accords avec les pays de la Méditerranée, il s'agit notamment de l'article 113<sup>(2)</sup> concernant la politique commerciale commune<sup>(3)</sup>, et l'article 238, qui autorise la Communauté à conclure des accords d'association<sup>(4)</sup>.

.../...

---

(1) Il s'agit d'un accord préférentiel, tandis que celui en vigueur concerne les relations non-préférentielles et la coopération technique.

(2) Par contre, les relations commerciales, avant la fin de la période transitoire, se baseront sur l'article 111.

(3) Citer article 113

(4) Citer article 238

C'est sur ces bases que la C.E.E. a commencé ses premiers pas vers une politique méditerranéenne, avec toutes les contraintes découlant d'un manque de conceptions politiques et, à plus forte raison, stratégiques communes, pour ne pas parler de l'inachèvement de l'organisation économique de l'espace européen. En outre, il ne faut pas oublier que les accords avec la Grèce et la Turquie ont été signés respectivement en 1961 et 1963, quand l'organisation des marchés agricoles venait à peine de commencer.

D'ailleurs, en 1972 on peut encore estimer que cette organisation n'est pas encore achevée dans tous ses éléments, et que le problème des structures agricoles européennes connaît seulement des débuts de solution. Enfin, il est nécessaire de rappeler qu'il n'existe pas encore une politique commune de l'énergie et que l'organisation de marché des produits intéressant particulièrement le bassin méditerranéen, tels que le vin, le tabac, certains fruits et légumes et les poissons n'était pas encore en vigueur à la fin des années 60.

Ces éléments ont imposé à la Communauté d'agir de façon pragmatique plutôt que d'opérer un choix doctrinaire et global. Cette dernière approche aurait divisé les Etats membres et empêché de répondre aux initiatives pressantes de certains pays méditerranéens qui craignaient de faire les frais d'une intégration à laquelle ils n'étaient pas associés. En outre, l'antagonisme des superpuissances,

.../...

devenu de plus en plus aigu au fur et à mesure de la pénétration soviétique en Méditerranée, n'était pas du tout étranger à leur rapprochement d'un partenaire dont les vertus essentielles étaient un certain "apolitisme" et une importance économique qui en faisait le premier pouvoir commerçal du monde. Le fait que la Grande-Bretagne avait décidé d'adhérer au Marché Commun était une preuve complémentaire de l'importance du processus d'intégration et de croissance qui se développait au niveau du vieux continent.

#### A. LES RELATIONS COMMUNAUTE - MEDITERRANEE

##### 1) A la recherche des mobiles des accords

On se demande souvent le pourquoi de la conclusion des accords entre la Communauté et les pays riverains de la Méditerranée; on se questionne à propos des soubassements politiques qui ont porté à certains choix et sur les horizons temporels dans lesquels les liens se sont noués.

On peut aisément convenir des motivations économiques, déjà soulignées, conséquence des facteurs ou impératifs d'interdépendance dont nous avons parlé précédemment. Par contre, si l'on veut pénétrer dans le domaine politique on quitte le domaine du concret pour se livrer à des supputations qui ne correspondent pas à des faits précis. L'histoire est trop récente pour

.../...

permettre une analyse fondée sur les documents diplomatiques des pays concernés, qui sont encore dans le secret des archives. J'estime, toutefois, que ce colloque peut être le lieu idéal pour une expression sans contrainte et pour avancer des impressions qui pourraient être subjectives car nous sommes déliés des contraintes de nos fonctions quotidiennes et animés par le seul souci d'aboutir à un dialogue enrichissant.

b) a) La rive nord de la Méditerranée

Pourquoi a-t-on donc conclu, en 1961, l'Accord d'Athènes, cette immense construction juridique s'étalant sur près d'un quart de siècle et qui décrit à l'avance les méticuleux mécanismes devant conduire progressivement à l'union douanière, puis à une possible adhésion ?

Le gouvernement de droite de M. Karamanlis cherchait un succès de prestige pour essayer de bloquer les tendances libérales de M. Papandreu qui mettaient en danger son gouvernement et qui devaient, par la suite, prévaloir. Un accord d'association avec la Communauté donnait en effet l'occasion de rehausser l'image du gouvernement conservateur.

D'autre part, la Grèce, membre de l'OTAN et, comme toujours, enfant chéri des Etats-Unis pour des raisons de sécurité, aurait "stabilisé" ses structures

.../...

économiques et politiques par son insertion dans la C.E.E.. On en était alors à la belle époque de la politique très européenne de la Maison Blanche. Ce début de contacts étroits entre la Communauté et la Méditerranée était donc le bienvenu.....

"Last but not least" l'échec de la première négociation anglaise poussait la France à l'élargissement vers le Sud, peut-être pour prouver à ses partenaires un esprit d'ouverture où l'Hellade remplaçait Albion.

L'aile sud du dispositif de sécurité de l'OTAN ne s'arrête pas au berceau de la première démocratie, mais s'allonge au-delà du Bosphore, dans le continent asiatique. D'autre part, la Turquie, fidèle au choix historique d'Ataturk, souhaitait raffermir ses liens politiques et économiques. Une association à l'Europe était l'occasion rêvée, d'autant plus qu'il ne fallait pas se laisser distancer par ces adversaires traditionnels que sont les Grecs.

Ce deuxième pas de la C.E.F. en Méditerranée ne devait pas non plus déplaire aux américains, même si l'accord d'association, signé à Ankara en 1963, prévoyait aussi des préférences réciproques et des dispositions particulières en matière agricole.

Contrairement à l'accord avec la Grèce, celui-ci s'est révélé un peu mieux adapté à la lenteur des

.../...

rapprochements des économies, car il s'est déjà un peu dépouillé du juridisme parfois excessif qui avait été souvent le fait de la Commission Hallstein.

Ces accords paraissent en effet encombrés de calendriers précis et de programmes détaillés qui, s'ils tiennent compte en théorie de tous les aspects techniques, en ignorent la substance politique et ne peuvent prévoir ce que seront les résultats de la confrontation avec la réalité. Le coup d'état grec d'avril 1967 montre qu'une construction économique forcément progressive et lente ne peut être menée à bien sans une volonté et une persistante sympathie politique. Une autre conclusion s'impose à ce propos: en dehors d'une décision d'intégration à processus rapide et irréversible comme dans le cas de l'actuel élargissement de la Communauté, les associations et les autres accords préférentiels ne peuvent s'élaborer que par des étapes prudentes successivement décidées.

Ces considérations devaient être présentées aux négociations de la Communauté lors de la mise sur rail de l'accord préférentiel avec l'Espagne, signé en 1970. En effet, Madrid demandait pour son pays en pleine mutation économique, ce qui impliquait selon certains une caution à ses structures politiques, mais représentait, par contre, pour les autres, le

.../...

moyen d'influencer le régime espagnol dans le sens d'une libéralisation.

L'association était le but poursuivi par les espagnols, un accord commercial préférentiel a été l'aboutissement des négociations. La nature politique de l'accord a été intentionnellement minimisée en recourant à l'article 113 du Traité qui limite les concessions au domaine tarifaire, la gestion étant confiée à une simple Commission mixte. En outre, un "verrou" de caractère juridique a été inséré pour éviter qu'il y ait passage automatique de la première étape de l'accord à la deuxième. La leçon du cas grec avait donc servi et seule l'assurance de pouvoir décider à nouveau et en fonction des résultats acquis du rapprochement ultérieur avec l'Espagne persuada les Etats membres les plus réticents à élargir les relations contractuelles de la Communauté en direction de la péninsule ibérique.

Pour Malte les problèmes étaient bien différents: les motivations relèvent de la politique à l'état pur, l'importance économique étant, pour la Communauté, infinitésimale. Pour ce qui est des maltais, l'accord de La Valette, signé en décembre 1970, consacrait la vocation européenne de l'île et pouvait rehausser le prestige déclinant de M. Borg Olivier, leader conservateur dont le nom demeure lié à l'accès de l'île à l'indépendance. Les Six, par contre,

.../...

voyaient dans l'association avec ce petit pays du Commonwealth un intérêt stratégique: il fallait parvenir à "stabiliser" l'île dans une mer qui devenait de plus en plus agitée. En effet, si du point de vue militaire, la présence du Royaume-Uni ne signifiait presque plus rien, un virement de Malte du côté soviétique aurait partiellement altéré l'équilibre méditerranéen.

Nous avons traité jusqu'à maintenant des accords conclus avec des pays européens susceptibles, en principe, de participer à terme à la Communauté, à condition que leurs structures politiques et économiques le permettent. A ces pays appartiennent Chypre et le Portugal avec lesquels des négociations sont en cours et dont les cas ne sont pas fondamentalement différents de ce qui vient d'être dit respectivement au sujet de Malte et de l'Espagne.

Enfin, la Yougoslavie, avec laquelle un accord commercial non-préférentiel a été conclu en 1970, se questionne sur le développement de ses relations futures avec la Communauté et il serait prématuré de se prononcer à ce sujet étant donné la complexité de la situation de ce pays.

b) La rive sud de la Méditerranée

Tandis que la vocation de la rive nord paraît être à terme celle de l'intégration, les relations avec

.../...

la rive sud semblent devoir se fonder sur l'option de coopération, les et les autres pays méditerranéens passant par une phase analogue de développement. Les accords d'association avec la Tunisie et le Maroc, signés en 1969, sont le résultat d'engagements pris par les auteurs du Traité (cf. supra) qui découlaient des relations particulières existant avec un pays membre.

Tout comme dans le cas de l'Algérie, les relations d'interdépendance étaient telles qu'il était nécessaire de rechercher un nouvel équilibre avec les Six. En outre, les pays du Maghreb avaient ressenti, à des époques différentes, la précarité des liens avec Paris: l'Europe pouvait permettre une transposition de ces liens sans rupture directe du bilatéralisme.

Au Proche-Orient, Israël a été le pays le plus pressé d'établir des liens très étroits avec les Six pour sortir de son isolement. Une demande d'association avait déjà été déposée en 1959, ce qui traduisait un sentiment très répandu d'appartenance à l'Europe. Un premier accord commercial non-préférentiel, signé en 1963, fut suivi d'un accord commercial préférentiel, signé en 1970. Cette situation ne manqua pas d'influencer les pays arabes: le Liban signait en 1965 un accord commercial et de coopération technique avec la C.E.E.. Maintenant le même

.../...

Liban et la République Arabe d'Egypte en sont à la phase finale de la négociation d'accords commerciaux préférentiels. La Communauté, en acceptant l'établissement de relations parallèles et comparables avec les divers pays du Proche-Orient, espère que cette coopération sans discrimination permette la réalisation d'un équilibre approprié entre les divers pays de la région.

2) Homogénéité dans la diversité: le contenu des accords

Comme nous l'avons dit précédemment, la Communauté, dont l'action était limitée par des raisons institutionnelles, politiques et économiques, a essayé de trouver de façon pragmatique des approches et des solutions relativement homogènes dans la fixation des premiers contours d'une politique méditerranéenne. On est parvenu donc, sauf pour le cas grec, et, dans une moindre mesure, turc à la solution d'accords partiels dont seulement la première étape 5 - 6 ans) est définie, la deuxième devant compléter les objectifs finaux à atteindre. Ceux-ci sont, faut-il le rappeler, une contribution à la paix, la sécurité, l'équilibre économique et la stabilité politique de la région.

Toutefois, même partiels, ces accords couvrent une part substantielle des échanges (70 - 80 %) et constituent un désarmement contingentaire et tarifaire appréciable et une réalisation substantielle de libre circulation

des marchandises. Ces accords, qui se fondent principalement sur la notion d'équilibre dans le secteur agricole et d'expansion dans le secteur industriel, s'articulent autour du principe d'une réciprocité dans les concessions. Le principe a été l'objet des violentes critiques, notamment Outre-Atlantique, parce qu'il donne lieu à des préférences inverses. Celles-ci constituent cependant, dans l'esprit des partenaires aux accords, un élément d'équilibre revêtant sur le plan psychologique et politique une importance certaine. Ces préférences peuvent, en outre, contribuer à la division du travail et promouvoir, à terme, l'ouverture des marchés en dehors de la zone préférentielle.

Sur le plan juridique, seuls les Traité<sup>(1)</sup>s avec la Grèce et la Turquie débordent du plan purement commercial et s'étendent à d'autres domaines, notamment financier. De ce fait, en tant qu'accords mixtes, ils ont été soumis à la ratification des parlements nationaux. Ils se caractérisent en outre par le pouvoir de décision assez étendu dont sont dotés les organes institutionnels chargés de l'application des accords, pouvoir qu'on ne retrouve pas dans les relations avec les autres pays de la région.

.../...

---

(1) Depuis le coup d'état de 1967, la vie de l'Accord d'Athènes se limite à la gestion courante. Toute évolution est donc arrêtée, aussi bien du point de vue commercial que financier.

Ces autres accords se différencient quant à leur bas juridique pour des raisons politiques et historiques. Ils sont toutefois assez identiques quant à leur structure et à leur portée (durée limitée, contenu commercial, cadre et dispositions générales identiques, mêmes règles concernant l'origine).

Le tableau qui suit donne un aperçu de la nature juridique et de la durée des premières étapes des engagements de la Communauté en Méditerranée. Ces engagements lieront, par ailleurs, les nouveaux membres à partir de l'année prochaine après les adaptations nécessaires qui sont en train d'y être apportées:

.../...

Résumé des accords conclus ou à conclure par la Communauté  
dans le bassin Méditerranéen

PAYS	DUREE	ENTREE EN VIGUEUR	ECHEANCE	RENEGOCIATION 2ème Etape	BASE JURIDIQUE (Traité CEE)
Accords créant un régime préférentiel					
GRECE	non limitée	1.11.1962			art. 238
TURQUIE	non limitée	1.12.1964		23.11.1970 (1)	art. 238
TUNISIE	5 ans	1.09.1969	31.08.1974	31.08.1972	art. 238
MAROC	5 ans	1.09.1969	31.08.1974	31.08.1972	art. 238
MALTE	5 ans	1.04.1971	31.03.1976	1.10.1974	art. 238
CHYPRE	en négociation				art. 238
ESPAGNE	6 ans minimum	1.10.1970	non déterminée	non déterminée	art. 113
ISRAEL	5 ans	1.10.1970	30.09.1975	1.04.1974	art. 113
RAE	en négociation				art. 113
LIBAN II	en négociation				art. 113
PORTRUGAL	en négociation dans le cadre des relations avec les pays européens non candidats				
Accords non préférentiels					
LIBAN I	3 ans prorogable 1 an	1.07.1968	30.06.1971		art. 111
YUCCOSLAVIE	3 ans	1.05.1970	1.05.1973	non prévue par l'Accord	art. 113-114

(1) passage de la phase préparatoire à la phase transitoire de l'Accord.

Nous invitons le lecteur à prêter attention à cette présentation schématique notamment en ce qui concerne les échéances des premières étapes de certains accords. Il s'agit là de l'horizon temporel qui devrait marquer le passage de la politique de la CEE à un "approfondissement" des liens avec la Méditerranée. En effet, les instruments juridiques dont la Communauté dispose à l'heure actuelle ne lui permettent d'agir que sur le plan tarifaire. Mais, dans une période où les droits de douane perdent de plus en plus leur fonction protective et après la mise en vigueur en juillet 1971 du régime des préférences généralisées pour les produits industriels en provenance des pays en voie de développement, on voit mal comment continue de fonder l'action méditerranéenne sur le seul instrument tarifaire. En effet, la création d'un ensemble régional préférentiel, même si elle était achevée, ne suffirait pas à résoudre tous les grands problèmes de développement économique de la région.

J'essayerai maintenant un bref examen "horizontal" de la diversité des accords, du point de vue commercial et tarifaire.<sup>(1)</sup> Sur ce plan, il n'existe de différences entre les divers Accords (à l'exception du cas grec) qu'en ce qui concerne l'ampleur des concessions tarifaires. Ces accords ne prévoient que quelques exceptions de mesures particulières dans le secteur industriel.

.../...

(1) Nous avons estimé utile de présenter en annexe un bref résumé de chacun des accords conclus par la Communauté dans le bassin méditerranéen. Nous nous limitons donc ici à un aperçu général.

Celles-ci sont justifiées par la "sensibilité" de certains produits.

Dans le secteur agricole, les concessions sont toujours spécifiques et en principe fondées sur une notion d'"équilibre méditerranéen". La franchise des droits de douane pour les secteurs industriels en faveur du Maroc et de la Tunisie, ainsi que la réduction de 80 % des droits pour les agrumes tiennent compte de la situation particulière donc ces pays bénéficiaient sur le marché français en vertu des dispositions du Protocole 1/7 annexé au Traité. Cette notion d'équilibre se rencontre également dans les concessions de la Communauté pour d'autres produits agricoles mineurs.

La différence qu'on peut constater dans le nombre et le type des produits faisant l'objet de concessions dans les divers accords, réside dans les intérêts divergents de nos partenaires, définis en fonction de leur production et de leur commercialisation. C'est ainsi que des concessions ont été prévues dans le cadre d'un accord et exclus d'un autre, faute d'intérêts. En outre, cette différence est également le résultat du développement même des négociations en fonction de l'importance de l'offre globale de la Communauté d'une part, et des contreparties de ses partenaires d'autre part. Enfin, des motivations divergentes des Etats membres ont, dans certains cas abouti à des disparités dans les instructions données à la Commission, qui joue le rôle de négociateur: elles se sont reflétées dans les accords conclus.

B. LES REACTIONS AUX LIENS TRANSMEDITERRANEENS

La création d'un début de zone préférentielle entre la Communauté et la Méditerranée n'a pas manqué de provoquer des réactions des pays tiers et en particulier des U.S.A.. En bref, ces pays considèrent que la multiplication de ces accords préférentiels et le volume croissant de commerce ainsi concerné remettent en cause la clause de la nation la plus favorisée,<sup>(1)</sup> règle de base du commerce international. L'évolution ainsi engagée conduirait à une division du monde en quelques grandes sphères d'influence et risquerait de porter atteinte aux intérêts politiques et économiques des pays membres du G.A.T.T. et plus particulièrement à ceux des pays peu développés.

.../...

---

(1) cf. art. 1 du G.A.T.T.:

"Tous avantages .... accordés par une partie contractante à un produit originaire .... de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire .... de toutes les autres parties contractantes."

Sur cette critique de caractère plus général, se greffe la critique des accords méditerranéens pour non respect des règles du G.A.T.T. et en particulier à la lettre et à l'esprit de son article XXIV<sup>(1)</sup>. Selon les partisans de cette thèse le concept d'union douanière ou de zone de libre échange, qui par définition exige un désarmement tarifaire et contingentaire pour l'essentiel des échanges, non seulement ne serait pas réalisable entre pays dont les niveaux de développement économique se trouvent à des stades aussi différents, mais encore ne saurait répondre de manière adéquate aux besoins de développement, notamment industriels de ces pays.

.../...

(1) L'article XXIV du GATT prescrit des conditions pour l'établissement d'unions douanières ou de zones de libre échange:

- a) l'élimination des droits de douane et des autres restrictions commerciales entre les parties en cause doit concerter l'essentiel de leurs échanges commerciaux réciproques;
- b) au cas où les parties concernées se contentent de conclure un accord provisoire en vue de l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre échange, un tel accord doit comprendre, "un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union ... ou de la zone ...";
- c) les parties à des unions douanières ou des zones de libre échange avisent les Parties Contractantes et fourniront tous renseignements à leur égard;
- d) les Parties Contractantes adresseront, à la majorité des votes émis, des recommandations aux parties intéressées, si elles estiment qu'un accord ne conduira pas à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre échange ou que les délais ne sont pas raisonnables. Les parties intéressées sont tenues soit de modifier l'accord conformément à ces recommandations, soit de ne pas le mettre en vigueur;
- e) un accord considéré comme imparfait au regard des dispositions ci-dessus peut être admis par une dérogation accordée à la majorité des 2/3 des votes émis à condition qu'il conduise à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre échange.

Il apparaît cependant que les accords méditerranéens s'insèrent bien dans un processus conforme à l'art.

XXIV. Si certains d'entr'eux pourraient sembler ne pas prévoir expressément l'objectif final de l'accord (par exemple: la création d'une zone de libre échange), en fait cela ne peut pas être interprété comme une lacune. L'objectif ressort du texte des préambules qui indiquent que l'élimination progressive des obstacles pour l'essentiel des échanges sera poursuivie dans le cadre de nouveaux accords sur des bases élargies.

Ces considérations relatives à la conformité des accords méditerranéens avec le G.A.T.T., sont également valables en ce qui concerne l'absence d'un plan et d'un programme précis et complet pour la réalisation de la zone de libre échange ou de l'union douanière: ce manque de précision complètement découle de l'impossibilité à définir/d'ores et déjà toutes les étapes de notre coopération avec des partenaires à structure économique et industrielle si différente de la nôtre.

En conclusion, le but des accords conclus et à conclure est indiscutablement la création d'une zone de libre échange dont les détails et modalités restent cas par cas dans le cadre de notre action régionale dans la Méditerranée.

.../...

En outre, les accords d'association et préférentiels conclus par la Communauté en Europe (avec des pays de la rive nord de la Méditerranée) doivent être considérés dans le cadre général de l'élargissement. Le paragraphe 4 du communiqué de La Haye dit à ce sujet que l'"établissement de liens particuliers avec d'autres Etats européens qui en ont exprimé le désir" contribuerait "au développement des Communautés vers des dimensions toujours plus conformes à l'état actuel de l'économie et des technologies" et "qu'un tel développement permettrait à l'Europe de rester fidèle à ses traditions d'ouverture sur le monde et d'augmenter ses efforts en faveur des pays en voie de développement."

Pour ce qui est de la rive sud de la Méditerranée, le libre échange constitue une phase de nos relations et non pas une fin en soi. Nous nous rendons compte que l'instrument commercial ne peut pas plus répondre aux besoins du développement de ces pays qu'aux grandes nécessités de changements structurels et de croissance économique de cette partie du monde. Mais la reconnaissance de cette insuffisance ne pourrait avoir pour nous que la constatation de la nécessité de compléter l'action entreprise. Cette approche est partagée par nos partenaires méditerranéens, qui n'ont pas trop apprécié les interventions extérieures en la matière.

Les instances communautaires sont décidées à poursuivre

.../...

leur action régionale en Méditerranée pour "à la fois contribuer à améliorer l'organisation des productions et des marchés et aboutir à une action politique commune sur la base d'une doctrine d'ensemble cohérente visant notamment à promouvoir une politique de développement et des moyens mieux adaptés que les simples instruments commerciaux".

Cette résolution du Parlement européen<sup>(1)</sup> de février 1971, qui correspond à l'approche de la Commission en la matière, doit nous pousser à réfléchir à une phase nouvelle dans les relations transméditerranéennes.

Ce colloque constitue l'excellente occasion de procéder ensemble à cet exercice de réflexion.

---

(1) cf. Rapport Rossi sur la politique commerciale de la Communauté dans le bassin méditerranéen - Doc. 246 du Parlement européen (1/2/71) - Série: Documents de séance.

TROISIEME PARTIE

POUR UNE POLITIQUE TRANSMEDITERRANEEENNE

Tour pari de développement et toute initiative de la Communauté en la matière, ne pourront réussir que si les pays méditerranéens ont d'une part, la force et le courage de dépasser les égoïsmes nationaux et les facilités de démagie. D'autre part, la volonté d'organiser leur espace économique avec un minimum de doubles emplois et de réalisme dans leurs ambitions [cathédrales dans le désert] et enfin, s'ils s'avèrent capables de réduire les gaspillages qui découlent d'un manque de planification et de coopération régionales. Il serait toutefois hypocrite de demander à nos partenaires méditerranéens de réussir là où les européens ont si souvent échoué. Le Nord opulent du triangle industriel n'a guère réduit l'écart avec leurs régions moins natiées, les déséquilibres structurels, les différences de revenus et les contrastes dans la condition humaine. Il ne faut pas se faire d'illusions et avoir le courage de le constater, et de le dire: un obstacle essentiel au développement en Méditerranée est bien le maintien d'un sous-développement en Europe. Si celui-ci ne parvient pas à résoudre ses contradictions socio-économiques internes, toute action nouvelle en Méditerranée risque d'être largement différée. Les ressources allouées à la restructuration des industries et de l'agriculture, à l'élimination des déséquilibres structurels, constituent aussi une des plus sûres contributions à la croissance dans le développement de la Méditerranée;

.../...

en permettant une saine compétition et une souhaitable division du travail réalisées dans l'ordre et la prospérité.

Il faut cependant admettre que l'équilibre dans le progrès et la complémentarité soulèvent des problèmes de concertation presqu'impossible à régler sans ingérence. Or, la Communauté doit agir dans le respect de la souveraineté des partenaires méditerranéens. C'est une règle absolue qui doit s'étendre également au respect des autres influences. Vouloir les évincer par une politique d'antagonisme, serait considéré comme le prélude à une politique d'ingérence et provoquerait des réactions de méfiance incompatibles avec les objectifs de coopération poursuivis. Ces considérations imposent à la Communauté de strictes mesures d'auto-discipline en l'obligeant à créer les conditions préalables à une meilleure division du travail et en lui interdisant pratiquement de le coordonner à l'avance.

Aussi la politique méditerranéenne, tout comme la politique de développement en général, doit-elle être une préoccupation permanente lors de l'établissement des politiques communes de la Communauté, ce qui rendrait en outre évidemment moins nécessaire la recherche de solutions spécifiques ou dérogatoires des règles fixées. En bref, la politique méditerranéenne est liée aux progrès de l'union économique et monétaire, ainsi qu'au devenir politique de l'Europe, c'est là sa force et sa faiblesse. Les étapes d'une profonde restructuration continentale et les dimensions temporelles de sa réalisation constituent donc les limites de la capacité de l'Europe à coopérer avec les pays de la Méditerranée.

.../...

#### A. L'ORGANISATION DE L'ESPACE AGRICOLE MEDITERRANEEN

Malgré l'importance prépondérante de l'agriculture dans les recettes d'exportation de nos partenaires méditerranéens d'une part, et de l'Europe comme débouché pour ce genre de produits d'autre part, la faible élasticité de la demande ne permet pas de prévoir un développement important de la plupart des échanges traditionnels.

En outre, nous sommes en quelque sorte prisonniers de notre politique agricole et il faudrait aussi garder à l'esprit le fait que des productions agricoles typiquement méditerranéennes sont à la base de la structure économique de plusieurs régions déshéritées de la Communauté.

Les solutions prévues aux accords existants ne constituent encore que des contributions partielles et remporaires à un équilibre du marché. Les réductions tarifaires concédées<sup>(1)</sup> diffèrent selon les groupes de pays (par ex.: 80 % de préférences pour les oranges en faveur de la Tunisie et du Maroc, 40 % en faveur de l'Espagne et d'Israël), plusieurs fruits et légumes frais et transformés ne font l'objet d'aucune concession ou de concessions minimes (pommes de terre, raisins de table, un nombre important de primeurs).

Il faudrait donc parvenir à un élargissement des concessions en tenant compte toutefois des quatre considérations

.../...

(1) oranges, mandarines, clémentines, citrons, pamplemousses, huile d'olive, tabac, blé dur, vins, raisins secs, figues sèches, noisettes, conserves fruits et légumes, etc.

que nous venons de formuler et, en particulier, de la nécessité de tenir compte des problèmes, de marché ou de structures, qui ne sont pas encore résolus pour les producteurs de la Communauté. L'impact de ce problème décroîtrait toutefois au fur et à mesure de l'évolution de la politique de structures et des prix agricoles de la Communauté, et du développement de la coopération avec les partenaires de la Méditerranée.

Il a été beaucoup question de solutions horizontales par le biais de la conclusion d'accords par produit au niveau de la région qui, selon certains, auraient même pu remplacer la politique traditionnelle des accords. Si cette approche paraît à la fois logique et souhaitable, en pratique les résultats risquent d'être très limités étant donné la difficulté de réaliser à court terme les accords nécessaires au niveau de la région, compte tenu et des problèmes techniques posés par des produits périssables (contrainte limitant la régularisation des prix par le stockage ou l'auto-limitation des exportations). La limitation des productions paraît en outre interdite en raison de l'ignorance où l'on est des débouchés futurs de produits déjà largement consommés par les pays de l'Est.

Une solution pourrait par contre être trouvée dans la concertation entre la Communauté-importateur et l'ensemble des pays méditerranéens-exportateurs. L'expérience ayant montré que l'aménagement d'accès privilégiés est plus aisé lorsque les mécanismes des marchés agricoles sont le support

.../...

d'une discipline de prix, la formule des prix conventionnels pourrait ouvrir la voie à l'organisation de l'espace agricole méditerranéen. La notion de préférence tarifaire serait remplacée par celle de l'amélioration et la stabilisation des revenus du producteur-exportateur par l'octroi d'un avantage économique permettant d'exporter à un prix plus élevé en augmentant ainsi ses recettes. Cet avantage économique consisterait dans l'octroi de l'élimination ou de la réduction de la protection tarifaire (droit de douane ou prélèvement) à la condition que les pays exportateurs pratiquent des prix à l'exportation fixés à un niveau équitable pour les deux zones concernées: Europe et Méditerranée, sans oublier toutefois les possibilités de distorsion de concurrence.

Ce prix conventionnel, qui est en effet un prix minimum concerté, aurait les avantages suivants:

- il serait applicable sans distinction pour tous les produits, quels que soient les mécanismes de l'organisation de marché (prélèvement, droit de douane seul ou avec prix de référence);
- il amènerait les pays exportateurs à une politique de qualité et les pousserait à se discipliner en fonction des exportations d'autres partenaires de la région ("coordination négative");
- il engagerait la responsabilité directe de l'Etat exportateur en le poussant à mieux organiser ses structures commerciales (par ex.: Marketing boards);

.../...

- il imposerait à la Communauté une responsabilité envers la région entre autre, du fait du dialogue qui s'instaurerait pour la définition des prix conventionnels.

Cette formule qui aboutirait à la fixation de prix identiques pour nos partenaires méditerranéens, serait assortie d'une préférence commerciale par rapport aux pays tiers. Elle s'insère parfaitement dans le cadre de la création d'un libre échange aménagé pour les produits agricoles. Mais cette approche "moderne" de politique commerciale, qui impose des sacrifices et des options difficiles aux pays en cause, ne peut pas nous faire oublier l'assertion plusieurs fois répétée, que le moteur du développement des économies de la région se trouve ailleurs.

En conclusion, l'objectif majeur de la politique méditerranéenne dans le secteur agricole devrait donc être beaucoup plus la recherche d'une stabilisation des recettes agricoles en améliorant l'accès au marché communautaire que la poursuite d'une expansion sinon impossible en cette direction, du moins limitée.

Dans ces conditions, les progrès pourront sembler-t-il se réaliser suivant quatre tendances essentielles:

- valorisation des exportations vers l'Europe grâce à des marchés stabilisés;

- recherche de débouchés nouveaux vers les pays de l'Est;

.../...

- réforme des structures de production au niveau de la Méditerranée en tenant compte à la fois de l'évolution démographique et d'une sorte de "division du travail" basée sur qualités et calendriers en fonction des données écologiques et, dès que possible, d'une certaine programmation régionale ou sub-régionale;
- amélioration des structures de production au niveau de la Communauté.

## B. LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

### 1) De la politique commerciale à la politique de développement

Nous avons déjà vu que les instruments juridiques, dont la Communauté dispose à l'heure actuelle, ne permettent d'agir que sur le plan tarifaire. Dans une période où les droits de douane perdent de plus en plus leur fonction protectrice et, après la mise en vigueur des préférences généralisées, on voit mal que notre meilleure bonne volonté puisse nous mener très loin dans l'action méditerranéenne en utilisant le seul instrument tarifaire. Ces contraintes nous empêchent d'être très optimistes à court terme, mais nous ne devons pas non plus sousestimer la signification des accords existants. Elle excède la portée de leur contenu économique; elle est la traduction organique, de caractère contractuel, de la volonté politique de poursuivre certains buts en commun.

.../...

Ce support institutionnel continuera vraisemblablement à être bilatéral, car les progrès des intégrations régionales et sub-régionales méditerranéennes ne permettent pas de renouveler les prochains accords sur une base multicontractuelle, comme dans le cas de Yaoundé.

Il ne semble pas non plus que l'on doive renoncer aux préférences inverses car elles répondent à une triple fonction:

- manifester la volonté de participation de nos partenaires et concrétiser leur esprit de solidarité;
- réaliser progressivement la libre circulation des marchandises, parallèlement aux progrès de leurs structures économiques et à l'augmentation de leurs recettes d'exportation;
- permettre d'assouplir leur régime à l'importation à l'égard du reste de monde.

La libération à l'égard de la Communauté agirait donc comme le moteur non seulement des progrès internes de ces pays, mais de la libération de leur commerce avec les pays tiers conformément aux principes généraux du G.A.T.T..

Dans ces conditions, l'instrument tarifaire devrait, dans le cadre d'une expansion des échanges et d'une réduction des obstacles au commerce profitables à tous, demeurer un principe de base de la coopération méditerranéenne. Il faut noter, toutefois, que dans cette conception les contreparties prennent une signification plus grande du point de

.../...

vue de l'abaissement des obstacles aux échanges que de l'attribution d'une préférence. La Communauté ne devrait donc pas avoir de difficultés à admettre que les concessions qu'elle obtient au titre de la réciprocité sont extensibles aux pays tiers.

Il est toutefois important de souligner encore une fois que les instruments devraient "diverger" à long terme: les pays de la côte nord de la Méditerranée, situés dans la zone d'intégration européenne, seraient voués à l'union douanière, les autres constituant la zone d'élection du développement, dans un ensemble soumis au préalable de l'équilibre méditerranéen.

## 2) Principes d'une coopération

Dans la mesure compatible avec l'efficacité recherchée, au plan politique aussi bien qu'économique, la priorité devrait être accordée aux actions multilatérales internationales, qui impliquent une coordination au niveau le plus élevé et réunissent donc l'assentiment le plus général. Il est cependant bien évident que la plupart des problèmes de développement des pays méditerranéens se posent surtout dans le contexte de leurs relations avec la Communauté, dans le domaine des échanges d'abord, dans les domaines de l'emploi et du tourisme ensuite et, encore plus, dans ceux de l'assistance technique et de l'aide financière. Non seulement la justification des deux types d'actions, internationale et régionale, paraît inévitable, mais la prédominance

.../...

des interventions régionales est certaine. Dans ces conditions, il conviendrait cependant de veiller à ce que les accords préférentiels ne fassent pas obstacle aux accords internationaux mais constituent leurs substituts ou leurs compléments, et soient en tout cas conçus de façon à réaliser la compatibilité des actions entreprises aux divers plans.

La coopération entre les pays d'une même région est à l'évidence souhaitable, non seulement en matière agricole (dans le prolongement ou par imitation des organisations déjà existantes, par exemple, pour les agrumes ou l'huile d'olive), mais aussi pour faciliter l'industrialisation par la création de marchés d'amont de dimension suffisante.

Il sera donc indispensable que la Communauté continue d'encourager la réalisation de l'intégration régionale, par des clauses appropriées, des accords proprement dits, par son assistance technique et par l'intermédiaire des organismes internationaux, régionaux ou nationaux auxquels elle pourrait participer.

Il lui faudra cependant se garder du péché d'ingérence et prendre conscience du fait que, bien que méditerranéenne elle aussi, son importance même la campe en phénomène extérieur aux initiatives régionales, et que celles-ci risquent de se formuler souvent pour tenir compte de l'existence de

.../...

la Communauté. Son rôle à l'égard de l'ensemble des pays sera évidemment renforcé par sa non-ingérence dans les antagonismes locaux. Pour autant que ce rôle ne peut être celui d'un arbitre, son intérêt présent et futur consistera à ne pas être partisan.

La répartition des complémentarités et des spécialisations entre les deux rives de la Méditerranée serait facilitée par l'amélioration des structures de l'industrie dans la Communauté. Les aides à la conversion, voire en désinvestissement en Europe, serviraient donc indirectement les intérêts des pays méditerranéens, tout autant que le maintien artificiel d'activités européennes non rentables lui seraient nuisibles.

De ce point de vue, les études de structures et de prévisions sur la production et la consommation de produits industriels dans la Communauté pourraient fournir des indications utiles aux investisseurs potentiels.

Il serait en outre important que la politique régionale de la Communauté n'applique ses interventions qu'à la création d'activités compétitives et dont le développement se poursuivrait sans protections ni subventions durables.

.../...

C. ORIENTATIONS DANS LE CADRE DE LA COOPERATION

1) Les études

Le développement d'actions de solidarité-méditerranéenne doit partir de données concrètes et résulter de la coopération active entre les divers pays. Le domaine des études et des recherches me semble un instrument fondamental et me conduit à vous soumettre certains sujets à votre réflexion:

a) études fondamentales: démographie, émigration et emploi; tourisme et croissance économique; transport et évolution des échanges; études prospectives en vue de la spécialisation des industries; intégration de l'industrie pétrolière dans les plans de développement; problèmes écologiques méditerranéens; coordination des programmes statistiques et de l'informatique, etc...

b) études de développement: confrontation et, si possible, coordination des programmes et des objectifs de production et d'exportation; intégration régionale; codes d'investissements;

c) études des structures agricoles: orientation à donner aux programmes de développement compte tenu de la situation démographique, des revenus des milieux ruraux et des équipements existants; participation éventuelle aux instituts agricoles (techniques culturales, structure, génie rural);

d) études d'organisation ou de coordination des marchés agricoles (par ex.: stabilisation des prix de l'huile d'olive par la concertation du stockage; coordination des programmes de commercialisation des agrumes; recherche de complémentarité des productions et des calendriers pour les primeurs; définition des normes pour les vins; diverses études de marché).

Ces recherches qui sont si nécessaires pour une analyse sérieuse de la Méditerranée pourraient constituer un démarrage de la collaboration régionale et pourraient être menées à bien par des centres de recherches privés ou publics en contact ou financés par des organisations diverses (FAO, OCDE, CEE, GNUCED, GATT, ETC...). Le grand problème serait celui de la coordination, même si elle ne peut être que très souple. L'idéal serait de parvenir à une "data bank" sur les problèmes méditerranéens à la disposition de tous les intéressés et avec financement multilatéral. Il ne faut cependant pas cacher les difficultés d'une programmation homogène des données qui devrait nécessairement être conçue de façon unitaire.

2) Aide technique et aide financière

Dans le domaine de l'aide directe au développement, il me semble que l'essentiel de l'effort devrait porter sur l'assistance technique. Cette tâche imposera sans

.../...

doute à la Communauté de disposer d'une organisation capable de faire face aux besoins des pays méditerranéens dans tous les domaines, depuis les techniques de production les plus variées jusqu'au problème de gestion, de commercialisation et de transport. C'est là une tâche où l'on n'improvise pas et à laquelle il convient de s'être préparé à l'avance. L'hypothèse la plus raisonnable du point de vue de la Communauté, consisterait, en effet, à ne pas prévoir un nouveau FED, étant donné le degré de développement et d'équipement de la région, et l'importance de ses ressources naturelles et, en particulier, du pétrole, mais de concentrer les aides sur l'assistance technique en recherchant son efficacité dans l'assurance des risques et dans l'octroi de garanties de bonne fin d'opérations financières, voire même dans la mise au point de mécanismes complémentaires aux investissements, tels que paiement temporaire de bonifications d'intérêt. Ce sont là des domaines à explorer en détail avant de déterminer si ces formules d'encadrement des investissements, dont on conçoit volontiers à l'avance qu'elles sont réalistes pour la Communauté, le sont également du point de vue des nécessités de développement de la région.

Les actions sur les investissements pourraient être schématiquement les suivantes:

- a) indirectes: elles concerneraient l'octroi de garanties (coordination des actions nationales et intervention communautaire le cas échéant) ou l'incitation

aux investissements (par ex.: appel à l'épargne avec garantie d'intérêt, détaxation de bénéfices réinvestis, bonification d'intérêt, aide au désinvestissement);

b) directes: concerneraient plus particulièrement les pays dont le sous-développement est le plus accentué, c'est-à-dire, mais sans exclusive, le Sud méditerranéen principalement. L'intervention financière de la Communauté rechercherait de préférence l'effet multiplicateur et mobilisateur des capitaux sous formes d'aides d'appoint; dans toute la mesure du possible le financement direct serait donc l'exception. Compte tenu du niveau d'équipement et des possibilités de développement des différents pays de la région, le prêt devrait être, en effet, le moyen le plus général de financement.

Les possibilités en capitaux de la région et le caractère attractif de nombreux investissements potentiels devraient inciter à rechercher la création d'une banque méditerranéenne de développement, qui accueillerait les capitaux des pays riverains désireux de participer à son financement et à sa gestion. L'objectif serait d'attirer les capitaux privés, éventuellement dans le cadre de garanties appropriées, en vue de dispenser des crédits pour les investissements productifs sur des bases commerciales et pour des entreprises publiques, mixtes ou privées, à rentabilité directe.

.../...

Il s'agit là d'un projet très ambitieux, qui a des précédents parfois non complètement recommandables, mais qui pourrait être la pierre angulaire de l'interdépendance trans-méditerranéenne s'il existait une véritable volonté de coopération commune au développement.

3) L'action en matière d'emploi et de formation professionnelle

Le champ des interventions possibles en matière d'emploi se situe essentiellement en Europe non seulement par la nature des instruments, mais par le lieu de leur intervention. Quatre types d'action devraient surtout retenir l'attention:

- tout d'abord, il conviendrait d'achever l'harmonisation des régimes de sécurité sociale applicable aux travailleurs migrants, de les compléter dans les domaines notamment des droits à pension, et d'améliorer les conditions d'accueil, en particulier dans les domaines de l'hébergement;
- ensuite, il serait opportun d'étudier le marché de l'emploi et les conditions de recrutement, afin de réunir les conditions d'un plus facile ajustement de l'offre et la demande d'emploi, et de veiller à la certitude des opérations d'immigration et d'embauche;
- en outre, il faudrait parvenir à une meilleure application du principe de non-discrimination entre travailleurs migrants et travailleurs de la Communauté;

- enfin, il serait souhaitable de créer des conditions propices à la formation des travailleurs migrants en vue plus spécialement de valoriser leur utilisation après leur rapatriement.

Cette dernière action concernant l'information et la formation professionnelle devrait en particulier avoir lieu:

- a) aux pays d'origine par l'information pratique et la vulgarisation de certains outillages usuels;
- b) aux lieux de travail en Europe: pour l'alphabétisation massive et l'enseignement de base, et pour la formation, plus restreinte, d'élites;
- c) en vue du retour: formation professionnelle accélérée en vue de l'adaptation des travailleurs aux offres d'emploi dans leur pays d'origine (notamment par les usines fournissant les outillages).

Dans ce dernier cas, il y aurait intérêt à procéder à la détermination des aptitudes des travailleurs en vue de fournir des indications aux investisseurs susceptibles de les guider dans le choix des branches de production et des techniques de fabrication les plus appropriées aux caractéristiques de la main-d'œuvre.

### Conclusion

Ce rapport, et en particulier sa troisième partie, pourrait donner l'impression d'ignorer les problèmes de sous-développement dans leur forme habituelle, et d'avoir évité les idées et les recettes traditionnelles dont il est tant question à l'ONU, au CAD, à la CNUCED.

C'est qu'il s'agit, en effet, d'un autre monde constituant une variété assez originale de développements dont les problèmes ont besoin d'instruments différents adaptés aux solutions en cause. Cette Méditerranée, dont on avait perdu le sentiment d'unité pendant deux millénaires, réapparaît donc comme une réalité en soi, une planète non pas isolée mais distincte dans l'espace du Tiers-Monde. L'interdépendance avec le vieux continent qu'elle a et qui l'a si profondément marqué par ses civilisations, intègre fortement la Méditerranée dans l'équation de la croissance économique d'une Europe en expansion, dont dépendent très largement le destin et la stabilité de la région méditerranéenne et dont dépendront, à leur tour, très largement la sécurité et la prospérité de l'Europe.

Les idées développées dans ce rapport appartiennent largement au domaine du souhaitable. Il faut, bien sûr, rapprocher maintenant le souhaitable du possible en ce moment particulier de la vie de la Communauté, engagée dans son processus d'élargissement, de renforcement et d'approfondissement.

Le risque est que la Communauté, du fait de ses nouvelles dimensions et de sa puissance économique accrue, oublie ses responsabilités et devienne, pour l'extérieur, le "ugly Europe" des années

'80. Cet égoïsme possible pourrait retarder toute opinion sérieuse de développement en Méditerranée, option qui n'est pas possible ou souhaitable, mais bel et bien nécessaire. Nécessaire non seulement pour nos voisins, mais pour la grande Europe égoïste dont bien des racines essentielles tremperont dans cette eau vive.

Et l'on sait ce qu'il arrive des plus grands et plus beaux arbres si d'aventure leurs racines se meurent . . . .

## DONNEES GLOBALES CONCERNANT LES PAYS MEDITERRANEENS

(Source: OSCE + OCDE)

ANNEXE I

	POPULATION		PRODUIT NATIONAL BRUT			IMPORTATIONS TOTALES Source: OCDE 1969 1000 \$						
	1969	taux de croissance 1960/ 1969	1969	per capita	taux de croissance 1960/ 1969	CEE (6)	dont % produits agricoles	CEE (4)	dont % produits agricoles	CEE (10)	dont % produits agricoles	
	Source: WORLD BANK											
	milliers		millions de \$									
Portugal	9.560	0,9	4.876	510	4,9	174.163	35 %	226.051	19 %	400.214	26 %	
Espagne	32.949	0,9	27.018	820	6,5	700.252	52 %	332.705	64 %	1.032.957	55 %	
Yougoslavie	20.351	1,1	11.804	580	4,6	546.092	36 %	76.138	42 %	622.230	37 %	
Albanie	2.075	2,9	0.892	430	4,9	5.645	37 %	26	€	5.671	37 %	
Grèce	8.835	0,7	7.421	840	6,2	299.568	53 %	46.214	51 %	345.782	52 %	
Turquie	34.450	2,5	12.058	350	3,4	242.224	81 %	57.058	82 %	299.182	82 %	
Malte	323	-0,2	0.229	710	4,1	8.946	10 %	13.976	24 %	22.912	18 %	
Chypre	630	1,1	0.611	970	5,8	35.953	20 %	47.803	86 %	83.751	58 %	
Syrie	5.866	2,8	1.525	260	4,7	64.113	32 %	4.959	69 %	69.072	36 %	
Liban	2.645	2,5	1.534	580	2,1	67.386	18 %	20.463	43 %	87.849	24 %	
Israël	2.822	3,3	4.431	1.570	5,3	186.604	41 %	109.968	59 %	296.572	80 %	
R.A. d'Egypte	32.501	2,5	5.200	160	1,2	132.990	57 %	25.009	59 %	157.999	57 %	
Libye	1.869	3,7	2.822	1.510	21,7	1.584.445	€	416.326	€	2.000.771	€	
Tunisie	4.919	3	1.131	230	2,1	94.454	40 %	9.212	32 %	103.646	39 %	
Algérie	13.349	2,4	3.471	260	...	816.655	18 %	59.068	8 %	875.713	10 %	
Maroc	15.050	2,9	2.860	190	3,4	330.176	65 %	53.210	40 %	383.386	48 %	

Annexe II

Echanges entre les pays méditerranéens et la Communauté élargie

1968 mio \$

Source: OSCE/OCDE

	Exportations des pays méditerranéens			Importations des pays méditerranéens		
	Monde	CEE (10)	CEE (10) par rapport au Monde %	Monde	CEE (10)	CEE (10) par rapport au Monde %
<b>I. Accords conclus</b>						
Grèce	467,8	244,8	52,3	1.391,7	769,2	55,3
Turquie	496,4	207,2	41,7	770,5	392,8	51,0
Maroc	442,3	304,3	63,8	542,8	299,9	55,3
Tunisie	157,5	79,7	50,6	218,0	126,2	57,9
Espagne	1.589,2	653,5	41,1	3.505,2	1.527,7	43,6
Israël	640,2	253,6	39,6	1.081,0	563,3	52,1
Malte	33,9	19,0	56,0	123,4	90,7	73,5
<b>Total I:</b>	<b>3.827,3</b>	<b>1.762,1</b>	<b>46,0</b>	<b>7.632,6</b>	<b>3.769,8</b>	<b>49,4</b>
<b>II. Accords en négociation</b>						
Algérie	830,2	687,9	82,9	815,0	599,2	73,5
RA d'Egypte	622,0	83,9	13,5	665,7	192,5	28,9
Liban	195,0	76,8	39,4	599,0	314,5	52,5
Chypre	88,2	63,4	71,9	170,2	110,0	64,6
Portugal	734,0	300,2	40,1	1.043,0	530,5	50,9
<b>Total II:</b>	<b>2.469,4</b>	<b>1.212,2</b>	<b>49,1</b>	<b>3.292,9</b>	<b>1.746,7</b>	<b>53,0</b>
<b>III. Autres (sf.YGS)</b>						
Albanie	•	•	•	—	—	—
Gibraltar	•	•	•	—	—	—
Libye	1.867,4	1.599,9	85,7	644,0	364,8	56,6
Syrie	168,1	27,8	16,5	311,9	92,6	29,7
<b>Total III:</b>	<b>2.035,5</b>	<b>1.627,7</b>	<b>80,0</b>	<b>955,9</b>	<b>457,4</b>	<b>47,9</b>
<b>IV. Yougoslavie</b>						
	1.259,5	423,2	33,6	1.796,5	800,1	44,5
<b>Total Nédit. (I-IV)</b>	<b>9.591,7</b>	<b>5.025,2</b>	<b>52,4</b>	<b>13.677,9</b>	<b>6.774,0</b>	<b>49,5</b>

Initiatives by South East European governments to promote security and cooperation in the area have to be studied in the framework of the general trend towards some understanding between the superpowers and towards "security and cooperation" in Europe. Obviously governments in the area are adapting their policies to these trends. This however, presents the analyst with a tough problem. How far shall these policies be explained as being imposed by these changes in the environment? At one extreme policies might be regarded as imposed by the global and European environment on governments who would otherwise have preferred different policies. At the other extreme policies might be regarded as a pursuit of national policies free from the restraints imposed by the environment before the new trends became dominant. In some cases answers might be sought for in the policies of the governments in earlier periods. A more rewarding alternative however, may be to concentrate attention on the particular interests which governments try to promote or to protect in the new context. This may, by implication, give some answer to the general problem formulated above.

Compared with the North European area two striking differences emerge. One is the historically very recent constitution of nations and states, marked by intense rivalry and territorial disputes. The other is the existence of very different socio-political systems in the area. These two types of differences, compared with Northern Europe, may be regarded primarily as creating obstacles to cooperation of a kind not found in the North. On the other hand they may be providing stimuli for special efforts, superfluours in the North, to remove such obstacles or to prevent them from blocking cooperation.

Literature and newspaper articles are replete with general observation of these two types of problems in South Eastern Europe as a whole or bilaterally between pairs of states. The importance of the problems seems to be widely taken for granted. However few attempts are made at arriving at some precision in thought and presentation, and at defining criteria making possible a comparative survey of the states

in the area. Here we will try in a highly tentative way to propose some heuristic devices.

An attempt will then be made to apply these heuristic devices to the discussion of the policies of the various South-European states. In many cases we have formulated some tentative answers to our questions. These should not be taken as well founded propositions, but as illustrations to show the relevance of the questions, ~~put~~.

Of 9 borders between the 6 states of South Eastern Europe only one seems not to have been disputed in this century. Some territories have been claimed by more than two states. Of 9 borders between the 6 states and external states again only 1 seems not to have been disputed. In most cases territorial disputes have been linked with problems more intractable to Realpolitik.

At the moment - and in all futures marked by trends towards cooperation - no territorial revisionist claims can be raised. However, problems of this kind still may remain as less obvious determinants of policy - affecting attitudes to neighbor states and acting as brakes on cooperation policies. With states being defeated in the past in the struggle for a particular territory, this may work itself out in a more direct way. In a more indirect way it may affect victors satisfied with their borders, viz. via a perception of "revisionism" or resentment on the part of a neighbor defeated in the past. One might make an attempt at listing border problems (effects of past disputes included) according to their relevance as policy determinants, e.g.

1. Claims abandoned and forgotten in the sense of not affecting attitudes towards a neighbor.
2. Claims abandoned, but not forgotten in this sense.
3. Claims abandoned for the time being, but in ways that leaves open some possibility of reactivation.

(We leave out the logical category of claims never raised in the past, but envisaged as possible in the future.)

One might also raise the question in every single case: in what future circumstances might a claim be reactivated. At

one extreme end one might find reactivation possible only in the case of a defeat and/or dissolution of a superpower. Here we will abstain from defining a set of possible futures which might be used to classify claims according to possibilities of reactivation. One might further raise the problem of concern about lost national minorities being perceived as some sort of camouflaged revisionism.

South East Europe is not only an area where two socio-political systems meet. On the Communist side we are faced with differing variants. As to Greece (leaving out Turkey) it may be a semantic problem if the Greek socio-political system of today shall be regarded as a system different from the predominant one of the West or as a system variant. Further these system variants are identified with the interests of ruling elites, shorthand: political leadership.

In asking how far this type of variety may affect foreign and Balkan policies of the various governments, one might prefer to split up the general problem into three more specific ones: interest in protecting system, interest in protecting system variant, interest in protecting political leadership. (We limit ourselves to the objective of protection, excluding offensive policies).

A danger to the system, perceived as an acute one, might be supposed [be] to given precedence among concerns. Only if this danger appears less acute than dangers to system variant and political leadership, the order of priorities is different. (This working hypothesis presumes that pressures from outside the central power structure (nationalism, liberalism etc) does not affect leadership policies in a decisive way).

Some remarks on economics are included, even more tentatively. Basically one might argue that the solution to economic problems of the states in the area are rather to be sought in their relations with outside powers than in area cooperation. Economic cooperation in South East Europe are thus in the main politically motivated. In some cases however economic orientations are of interest in discussing the determinant of general foreign policy.

Here a comparative survey of the policy determinants of the South East European states should be worked out keeping in mind the problems listed above.

## 1. YUGOSLAVIA.

a) Questions of borders and nationalities. Borders to the West (Trieste, Southern Macedonia, Kärnten). Tentative classification: claims abandoned and forgotten. Problem: do minority problems affect attitudes to and relations with Italy, Greece and Austria (wide troubles in Kärnten). Borders to communist states. Settled to Yugoslavia's satisfaction, ("satisfied" state). Problem: are Yugoslavia's relations to Albania, Bulgaria (and Hungary) affected by perception of the attitude of these neighbor states towards national minorities on the Yugoslav side (Macedonia, Kosovo?)

b) Question of system, system variant and political leadership.

Danger to the system: - from the West, basically not as western policy objective, but as a danger of emulation (Kardelj's recent speech).

Danger to the system variant ("selfmanagement" etc.) from the East (Soviet bloc). Danger to the political leadership - from the East.

c) Economic interests.

Balance between East and West in economic relations may be explained in two ways (not mutually exclusive:

1. Adaptation to western markets has been a basic aim, but has not been successfully enough to weaken the dependence on the Soviet bloc.

2. A balance between orientation to the East and to the West is desirable for reasons of foreign (possibly also internal) policy reasons.

Economic cooperation on the Balkans has marginal effects, and are to be seen as reflection of foreign policy.

Hypothesis: Yugoslavia is a "satisfied" state interested in stability in Europe and in the Balkans, based on a "balance of power".

The balance between perceived dangers to the system (even by emulation effect only) and perceived danger to system variant and political leadership may to some extent affect the policy of Yugoslavia between the blocs, but

will not alter the general policy of non-alliance (security by independence).

## 2. RUMANIA

a) Questions of borders and nationalities.

Bessarabian problem (claim) abandoned, but not forgotten in the sense of not affecting attitudes to the Soviet Union.

On other borders Rumania is a "satisfied" state. Problem: how far are Rumania's relations with Hungary - and Bulgaria affected by perception of attitudes of these neighbor states? (Hungary may be perceived as a different case from Bulgaria).

b) Questions of system, system variant and leadership.

Danger to the system - from the West.

Danger to system variant - not really relevant as long as Rumania does not develop some variant unacceptable to the Soviet Union.

Danger to the leadership - from the East.

Hypothesis: the danger to the system is and will remain so remote that danger to the leadership will be a paramount consideration.

c) Economic interests.

~~X~~ As an ~~less~~ developed country comparatively well endowed with resources Rumania has reacted against plans for division of labour inside Comecon.

Adaptation to western markets has been an important aim, but has not eliminated dependence on intra-bloc trade.

Political considerations may also work for some balance. Cooperation in South Eastern Europe is of marginal importance economically, but highly desirable politically.

~~X~~ Hypothesis: Rumania wants cooperation in South Eastern Europe <sup>as</sup> generally in Europe giving the maximum security for national political leadership.

## 3. BULGARIA

a) Question of borders and nationalities.

Claims against Rumania, Turkey, Greece, Yugoslavia may fall into different categories: the three first ones abandoned and forgotten? The fourth, concerning Macedonia, a special case - not forgotten, really abandoned?

(Note: Role of "nation" concept.)

[If spoken language is criterium of nationality - then either: Macedonians of Yugoslavia are a Bulgarian minority or Macedonian speaking citizens of Bulgaria are a Macedonian minority. Possible semantic solution: Macedonian speaking population of Yugoslavia are a separate nation because of historical development, Macedonian speaking Bulgarian citizens are historically Bulgarian. Signs of movement to such a position in Sofia?]

b) Questions of system, system variant, and leadership.

Danger to system - from the West, (by emulation).

Danger to system variant - from Yugoslavia, (by emulation)?

Danger to political leadership - from Yugoslavia, (by emulation)?

Hypothesis: none of these danger are perceived as threatening in present circumstances. There seems little chance of dangers to system variant and political leadership arising out of a Soviet-Yugoslav rapprochement like in 1956. Bloc cooperation and solidarity seems to provide solid guarantees.

c) Economics.

Bulgarian economic interests seem to be taken well care of by concentrating <sup>on</sup> intra-bloc division of labor. Possibilities of adaptation to western markets are limited. Political considerations enforce this position. Balkan cooperation is of marginal importance.

Hypothesis: Bulgaria adapts to Soviet policy and present trend in Europe by supporting cooperation in South Eastern Europe. Bulgarian and Soviet interests coincide in preventing this cooperation from conflicting with East bloc perspectives. Question: how far has the necessity of abandoning positions on the Macedonian question had a restraining effect?

#### 4. ALBANIA

a) Questions of borders and nationalities.

Claims on Greece may be classified as abandoned - and forgotten? (vide normalisation of relations to Greece).

Claims on Yugoslavia abandoned, but interest in Yugoslav Albanians is clear.

Hypothesis: fight against system, system variant and political leadership has been so tense as exclude territorial and nationality issues.

Question: how will political trends in Yugoslavia affect policy in the Kosovo area and what might be repercussions in Albania, important Kosovo-Tirana links being induced or permitted?

b) Questions of regime, system variant and leadership.

Danger to system - from the West.

Danger to system variant - from the Soviet bloc and (now reduced) (from Yugoslavia).

Danger to political leadership - from the Soviet Bloc and (now reduced) from Yugoslavia.

Hypothesis: Western passivity and Albanian leadership in effective control of the country has made dangers to system variant and political leadership into the strongest determinant of Albanian foreign policy.

c) Economics

As a very small and very underdeveloped country Albania might have benefited highly by extended relations either with the West, or with the Soviet bloc, or even, though not to the same extent, by Balkan neighbors. Political considerations referred to above have however, made Albania sacrifice economic opportunities. Soviet and Yugoslav support first gave compensation for not seeking closer relation with the West, Soviet support gave compensation for abandoning links with Yugoslavia, Chinese support gave compensation for abandoning links to the Soviet Union, Albania however, having no firm guarantees, that such compensation was forthcoming before the great political decisions were made,

The Albanian complication: Albania's problem of adaptation to present trends is complicated by being also a problem of adaptation to trends of Chinese policy. Albania's policy of normalisation of relations with Balkan neighbors - and possibly of cooperation - seems to be approved by the Chinese. This will not be the case if Albania should seek security and some economic benefit in participation in a European system of security and cooperation.

Should Albanian attitude be explained as a sacrifice of probable advantages in order not to lose Chinese political and economic support? In a possible multilateral system of detente and cooperation in South Eastern Europe - as a European sub-system - would the Chinese insist on Albania pursuing a strong anti-Soviet policy inside the system, or would they ask Albania to keep out?

Hypothesis: Albania will - for the time being - try to benefit from European detente while avoiding active and formal participation, no replacement for China being in sight.

## 5. GREECE

### a) Questions of borders and nationalities.

The Epirus claim seems to have been abandoned and forgotten in light of recent normalization of relations with Albania. Towards Yugoslavia, Bulgaria and Turkey Greece is in the role of a "satisfied" state. Greek policy towards Yugoslavia and Bulgaria seems not to be affected by doubts about Yugoslav and Bulgarian attitudes on border or nationality problems. (With Turkey the same trend prevailed until the Cyprus question created conflict).

### b) System, system variant and political leadership.

A semantic problem: from a Western liberal democratic point of view political freedoms may be held the basic criterion for classifying systems. In this Greece would have a different "system" from the one predominating in the West. If economic pluralism and related forms of pluralism be regarded as criteria, the Greek socio-political system might be classified as a variant of the Western one. Below we will avoid the terms.

After the war and the civil war Greek policy was dominated by the perceived danger to all forms of pluralism in Greece as being provoked or reinforced by policies of the neighbors to the North. Before the military coup no dangers to the system or its leadership were perceived as coming from the West.

In recent years the Greek leadership has retained NATO support while being exposed to attacks on its "system" - or "system variant" - from Western European governments and political parties. Thus a threat to the political leadership (and its system or system variant) is perceived as arising from the West.

At the same time the "communist" threat has been perceived as reduced, or at least as an internal problem, the policies of communist states being of secondary importance. The neighbors to the North are perceived as being unwilling to jeopardize detente by active support to Greek communists. At the same time an important faction of Greek Communism has broken with Moscow. Thus internal and foreign policies may be kept apart.

c. Economics.

Greece's main interest is to be found in participation in the Western economy, benefits to be expected from Balkan cooperation - or economic relations with the Soviet Union - being rather unimportant.

Hypothesis: Greek policy may be regarded as one of adaptation to Western trends. A cooperative attitude towards communists neighbors prevent Greece from isolation in the West. This policy entails small risks because of NATO (or American) protection for Greece for reasons of Mediterranean strategy, and because the neighbors to the North, at least Yugoslavia and Albania, are perceived as status quo powers who will not rock the boat.

6. TURKEY

Turkey is not concerned about its European borders . The Cyprus problem is a bilateral Greek-Turkish problem. While communist governments support Macarios, they will probably not interfere if the present state of affairs gives way through conflict or through negotiation to a different arrangement (Enosis or Partition). Turkey cannot be expected to play an active role in detente and cooperation policies in South Eastern Europe.

-----

We may repeat that the gist of this paper is to provide a first step illustrative indication of two types of problems that need to be answered in order to better grasp the complexity of inter-state relations in the area. It would be easy, given the answers to the questions formulated, to take the next step to a comparative analyses of the situation between all pairs of states. This however will not be done until the answers to our questions have become less tentative, with better empirical foundations.

Of course we might also benefit from further discussion in refining our conceptual tools. The next step would then be to bring this assessments into an attempt to assess the general future dynamics of the region. Such a study must be built around principles of explanation and prediction applicable to other areas than the South East European one and being linked to general theories of international relation.

Some general proposition are of course built into this paper, if only on the validity of ideas about the importance of territorial and nationality problems or of socio-political variety in explanation of states' behavior. Here greater precision would be required as a study of this kind were progressing, and may be that useful theoretical propositions <sup>might</sup> ~~may~~ be derived from a cybernetic definition of the behavior of states.

Martin Sæter:

THE STUDY OF CURRENT EUROPEAN INTEGRATION PROBLEMS: A DISCUSSION OF THE NEO-FUNCTIONALIST APPROACH WITH SPECIAL EMPHASIS ON SO-CALLED "FUNCTIONAL LINKAGES".

From as early as the 1950s, functionalist viewpoints have held a central position in the study of European integration policies. My own doctoral dissertation is based mainly on such an approach, especially on Haas' so-called neo-functionalism. Since I completed the dissertation some two years ago, interesting things have taken place with respect to theory. Haas, taking the consequences of the fact that his model no longer corresponds to the actual development of European integration policies, has dismissed the neo-functional- alist approach as unfruitful and inadequate.

On the other hand, several revised versions of neo-functionalism have been offered. Of these I should like to emphasize the contributions of Joseph S. Nye and Leon N. Lindberg.

Because functionalism is so central to my own work, and because development in the field of theory are obviously closely related to the actual political development of Europe, I consider it worthwhile to re-evaluate the functionalist approach critically, to see how applicable it might be to current integration policies.

Functional system-analysis presupposes a model and a conception of aims on which to base the analysis. The question then becomes, what is functional in relation to what? Here I shall concentrate on the selection of models, and the relations between model and observable reality. In this connection the notion of "functional linkages" is a central one. As a preliminary definition I would say that by "functional linkages" we mean determining the actors' sequences of actions towards a higher level of integration.

I shall attempt to shed light on such functional linkages in today's European integration policy on the basis of recent empirical material. But before turning to what content and place within the functionalist approach we should award the concept of func- tional linkages, let us first discuss in more general terms devel- opments within functionalist theory.

First, there is the basic distinction between the classical functionalists of Mitrany's school and the neo-functionalists headed by Haas. Whereas the former defined functional integration as a rational, non-political organizing of welfare interests on a global basis, Haas maintains that the process which removes the controversial elements is in itself a political one, where conflict and not convergence is the primary feature but where convergence may be the result of the actors' redefining their interests. It is the political actors and their self-interests which the neo-functionalists consider decisive for the question of integration or no integration; and for the same reason, they reject the classical functionalist distinction between politics and welfare.

The term "function" is, in Haas' writings, reserved for the outcomes of actions within the integration system. Whether such an outcome shall be called "function" or not depends on whether it implies strengthening the actors' original purposes in the direction of integration. The reverse case would then be termed "dysfunction". This fundamental conception of "function" has proven highly fruitful and has become generally accepted.

However, especially with regard to two points, problems have arisen in applying Haas' functionalist systems-theory.

The first concerns the question of which integration system one is actually talking about. Which model, which conception of aims to choose? And if it so happens that the actors select different integration aims than the analyst has presupposed, what then should be termed functional?

The second problem is subordinate to the first, and concerns the actors' interest-assessments within fields not included in the model, especially the field of "high politics". Should these assessments be drawn into the functionalist analysis, or be excluded? If one excluded them - on what theoretical basis, presupposing that one accepts the idea of the actors' learning process as decisive for functional integration?

On both these questions I have found it necessary to diverge from Haas. After the political development of the European Communities had brought into the open conflicts existing on the level of high

politics, Haas undertook to redefine his functionalist theses so as to exclude high politics. In fact, he showed himself incapable of accepting other aims for functional integration than those based on gradual transfer of authority from national governments to central supra-national institutions. Policies not adhering to this model he then termed "anti-functional". In his article "The Uniting of Europe" and the Uniting of Latin America", Haas writes that progress in West European integration policies after World War II was due to the fact that political leaders had decided to exclude high politics from integration policy. In the same way Haas explains the 1965/66 backfire by maintaining that certain leading figures - primarily de Gaulle - attempt to re-introduce high politics into the picture.

However, the distinction Haas draws up between functionalist integration and high politics is in fact just as fictive as the classical functionalists' distinction between welfare and politics, for which Haas has criticized them. In my opinion, it would be more natural to view the decision-making processes in a country as a totality, expecting that the various fields will influence each other. Reasonably enough, an actor's integration policy will be closely related to the rest of his foreign policy, where questions concerning security, sovereignty, cooperation with third parties, etc. may play active roles - and the more so, the higher the level of integration.

In reality, the question becomes not so much whether to include high politics in integration policy, as how this is to take place. With the European Communities, the choice has in practice been between two courses - the federal, where governments gradually surrender their authority to central, supra-national institutions, versus the confederal, where it is the governments member to the EC who decide. As shown in my dissertation, I have believed that the major crisis in the history of the EC have been caused by lack of agreement on which of these two courses to follow. And I consider development since the December 1969 meeting in the Hague as expressing a decision in favour of the confederal course.

The choice between federalism and confederalism, however, is not a choice between functionalism and high politics. Functional integration is equally in both cases. But since integration in the European Communities can no longer be viewed separately from high politics, it appears fruitless to utilize the functionalist approach

unless one is willing to include high politics. Haas abandoned the functionalist approach - as mentioned earlier - with the express justification that he did not wish to include high politics in studies of integration.

How do other theoreticians evaluate functionalist analysis models?

Nye maintains that the neo-functionalist approach is primarily suited for studying integration in clearly delimited areas: common markets, customs unions, economic unions, etc., and not so much for integration of a complex political character as e.g. in the European Communities. In any case the dependent variable - i.e. the expected result of the integration process or the aim conceptualization - must be clearly defined. Nye rejects the idea of automatic spill-over from economic to political unions, making it clear that if one wished to study political unions, it is necessary to include many more variables and potential development courses.

It is precisely this that Lindberg attempts by means of his comprehensive scheme of analysis. For Lindberg as for Nye, the extension of collective decision-making is seen as the central issue in integration. But whereas Nye limits the scope of the model as much as possible, Lindberg chooses the opposite course. Taking as his point of departure David Easton's conceptual scheme, he categorizes in detail the various factors and areas generally involved in developing a political union. His scheme is intended to be used to determine how close one has come to full political integration in the various fields. And for this purpose it should be highly useful. All the different areas of the actors' political integration activities are included, even the relation to third parties. If it is possible to collect and analyze sufficient quantities of data for the various categories, one should be able to determine with some degree of accuracy how far the participating states have come on the road to full federation or even unitary state.

The vital question which analytic schemes like Lindberg's cannot answer, however, is whether full political federation is in fact the current aim of the actors' integration policy. Such tools cannot map out the aims of the actors concerned. They may help uncover federal patterns in the relations between a group of states, and they

may also be useful as a means of identifying trends in some areas. But the almost paradoxical in the study of European integration is the fact that the higher the integration level is as indicated by the scheme, the less interesting this measurement of individual sectors by a general criterion becomes, and the more important will it be to demonstrate deviations from the general federalist model. Considering the developments within the EC observable since the December 1969 Hague meeting, it seems almost unthinkable that integration within the Community would not continue. At the same time, however, it has become more, and more evident that full federation is not the general aim of the actors. Characteristically enough, this is also Lindberg's own conclusion. What then can be set up as analytical goal conception for the EC-integration?

Without a more or less clearly defined aim to use as a basis, functionalist analysis is not possible; and the higher the level of integration becomes, the greater will be the need for a precise definition of aims. Only to the degree that this definition can be established will one be able to determine what is functional and what not in practical politics.

For this reason it is necessary to study the policies of the concrete actors, with the intention of discovering their aims in integration policy, possibly then finding what might represent a common aim for all these factors. Furthermore, by means of analyzing the situation in its totality one must try to determine what possibilities exist for actually realizing these various aims. Only on the basis of such studies will one be in a position to draw conclusions as to which model can be fruitful for functionalist analysis.

Without meaning to appear immodest I must admit that it is precisely this that I have attempted in the study under discussion. The outcome is a loosely sketched model of European integration in the 1970s, composed mainly of an increasingly integrated EC, within the framework of an all-European system of security and cooperation, both of these on a confederal basis.

My intention in the following is to see how it might be possible to develop such an empirically derived model further, correcting it where necessary, so that it might be utilized for functionalist analysis. We shall discuss the various aspects of the model as we encounter them.

The most interesting problem sphere concerns trends within actually pursued integration policies. To what extent can one ascertain whether these go into the direction indicated by the model? Here I feel the concept of "functional linkages" can prove an effective analytic aid, with respect both to adapting the model to reality and to showing what can be functional integration policy with reference to the model.

For a more precise definition of "functional linkage" I take as my point of departure comparable concept employed by Lindberg and Nye.

Lindberg uses the expression "forward linkage", as he says, to describe "a sequency whereby commitment to participate in joint decision-making has initiated a process that has led to a marked increase in the scope of the system or in its institutional capacities" (Europe's Would-Be Polity s. 137).

This definition is excellent as concerns decision-making, but it is too narrow for the purposes I have indicated. It would be necessary to extend it to include other types of action sequences and processes leading in the direction of integration - that is to say, in the direction of the concrete empirical model underlying the analysis.

Nye operates with a distinction between "functional linkages" in the sense of automatic spill-over on the one hand, and "deliberate linkages" - i.e. deliberate, so called "cultivated" spill-over - on the other. By "deliberate linkage" Nye means, "package deals not on the basis of technological necessity but on a basis of political and ideological projections and political possibilities" (Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functional Model", Int. Org. No. 4, 1970).

It may appear as if Nye reserves the term "functional" exclusively for automatic spill-over, but in reality he treats both types of linkage as functional; and this corresponds best to neo-functional usage of these concepts. These two types of linkage will both be elements in the same process. Automatic spill-over will frequently be the result of previous deliberate, "cultivated" spill-over; conversely, automatic spill-over may in turn form a basis for further cultivated linkages. The distinction is useful in that it discriminates between a reacting and an acting type of integration policy. It is the second, or deliberate, type of linkage that I consider of greatest interest in the question of which model to utilize - as I shall explain in the following.

As to defining "functional linkages" I feel, on the basis of the above, that I would be expedient to select a definition which could cover both Lindberg's "forward linkages" and Nye's "functional" and "deliberate linkages".

Let us tentatively define functional linkages as an empirically observable channeling of the integration policies of the actors involved, in the direction of realizing a given goal conception.

By channeling I am thinking of both automatic and deliberate spill-over, as well as of guiding commitments of a more general nature.

We shall now see how the concept of "functional linkages" can be made operative - i.e. how it can be utilized effectively in the study of present European integration perspectives.

As space does not permit a systematic review of the empirical basis of my model of West European and all-European integration, I shall limit myself to a broad categorizing of those functional linkages which appear most important in the present situation. This categorizing may hopefully at the same time serve to explain my choice of model.

Empirically we may distinguish between five main categories of functional linkages:

- 1) Linkages from the general aims embodied in treaties
- 2) Stepwise linkages
- 3) All-European linkages
- 4) Institutional linkages
- 5) Procedural linkages

Some comments in connection with each of these types will follow.

- 1) The growth and development of the European Communities until now has shown that formulation of the principle and general aims of the Communities has been a problem which the member states have taken very seriously. Furthermore, once principle aims have been agreed on, these have had great influence on both argumentation and practical policies. In the few instances where EC principles have been violated - e.g. when France refused to accept the implementation of the Treaty of Rome as to majority vote in vital issues -

this has implied major crises involving the very existence of the Community. It is probably correct to say that the greatest conflicts have arisen not so much because of dissatisfaction with the concrete results of integration, as because of problems in defining the future course as progress in integration required a choice between various alternative ways of proceeding. As in the theoretical debate, practical policy has been faced with two central issues. The first has concerned which course to follow in developing common institutions - the federal Brussels course or the confederal governmental one. The second question is whether the EC should elaborate its own policy in foreign affairs and security affairs and security matters. Both these issues have been clarified somewhat by the Hague meeting in 1969 and by later developments. As we shall see below, the Hague Communiqué and even more the Davignon Report state unequivocally that integration is to be carried over to the political level, including foreign and security policy. This is to take place along con-federal lines.

The national governments jointly, and not supranational institutions, are to make the major decisions. Cooperation shall be binding in nature. The goal is a "united" Europe which is "certain of its concord". Once governments have made decisions jointly, these are to be regarded as binding for those participating.

The above are only a few of the principles which have been set forth concerning cooperation. Together with the concrete step-wise plans adopted for the various areas, they represent a considerable step onwards from the now fully implemented Treaty of Rome, in the direction of political unity. It seems reasonable to expect that these new principles will, as was the case with the Treaty of Rome, guide further developments within the EC; and that a direct break with them could only be imagined in connection with serious crises. As to the goal conceptualization for a functionalist model of analysis, a study of how these principles are followed up in practice will be of central importance. These principles represent superior, deliberate functional linkages.

We must emphasize that it is not possible to extract from these principle rules any final aims for integration. The situation is

still characterized by package deals, where the parties have approached each other partly on unequal and conflicting premises, but where further clarification has been postponed. The better the parties' interests and their chances of being realized can be brought into the open, the better the possibilities will be for substantiating and if necessary correcting the proposed model.

The other four categories of linkages can best be considered sub-groups of this first type.

2) This is especially true of the so-called step-wise linkages, connected with concrete plans for the future development of cooperation in various areas - the Werner Plan concerning economic and monetary union, the Davignon Plan concerning political union, etc. In practice such linkages prove the easiest to study. They are valuable study objects in the present connection because they make concrete, in effective policies, the more general aims, as well as determining action sequences in the various fields. By studying these one can see whether the EC is moving in accordance with the proposed model.

3) As to the perhaps most interesting question in this connection - to what degree and in what way the development of the EC will deviate from a general model like Lindberg's - the all-European linkages occupy a central position. The EC as a link in all all-European peace system - that is to say, the EC as sub-system in an all-European system - presupposes mutual dependence between these two cooperative plans. Furthermore, an all-European arrangement cannot be seen except in relationship to the third level, the super-power level. It is in the interplay between actors' interests on these different levels that all-European linkages must be sought. Due to dependence on outside factors, the EC has not yet determined any concrete guide-lines for participation in an all-European system, but the subject is central in the on-going consultations.

Chancellor Willy Brandt has expressed it in the following way: "West European integration should be seen in all-European perspective. The European Community regards itself ..... as an arrangement in this part of Europe that needs an organic linkage with the East European states".

It is first and foremost the interests and policies of the individual actors one must go by in studying the all-european linkages.

The strongest all-European linkage stems from the fact that the main parties involved in the German problem considered an all-European arrangement the only way of achieving a lasting satisfactory solution. What Bonn, supported by her partners in the EC and in NATO, has been attempting in the intense round of negotiations since 1969 is to clarify the conditions and possibilities for an all-European arrangement which can pave the way for gradual inter-German rapprochement and at the same time be acceptable to all the parties concerned.

For such an arrangement to emerge, the super-powers must agree on a new strategic constellation: one which in addition to satisfying their own security interests would also give room for new forms of political cooperation between East and West in Europe in general, and between the two German states in particular. Furthermore, the arrangement would have to take into consideration the balance of power in Europe generally, the position of the neutral nations, the fear of Soviet (or German) hegemony, etc. Questions to be answered are which forms of all-European cooperation can be at all feasible, how they may then be institutionalized, and not least, how the regional sub-groupings - including the EC - shall be worked into the picture.

Dismantling the blocs and bridging the rift in today's Germany are major aims, not only for West Germany but also for the other EC countries. In consequence, the EC cannot develop into a federation with a centralized, supra-national leadership in foreign affairs and security policy: that would only worsen the split. A fully developed West European federation can therefore not be the goal of the EC, as long as there exist prospects of realizing the all-European perspective. Brandt speaks instead of "qualified co-operation".

According to Brandt, the individual European nations should participate as they, in view of their own political situation, feel most expedient, to achieve the common goal of an all-European peace system.

Important all-European perspectives are indicated in the complex of agreements which started with the Moscow Agreement of 12 August 1970, continued with the Warsaw and Berlin Agreements, and which is

expected to culminate in the general agreement now being negotiated between East and West Germany. Here are included points concerning extended cooperation in the fields of security, economics, technology/science, and culture. Formulations are on a level with proposals already put forth concerning an all-European conference on security and cooperation. The main goal seems to be to construct an all-European system which would bring together Eastern and Western interests in such a way that military de-escalation in Europe would not disturb the East/West balance to any appreciable degree.

For such a course to succeed, however, it will require a continual adjustment process between forms of cooperation on various levels, between various groupings, and in various fields. As an instrument for such an adjustment process the all-European Conference arrangement will have a major function. A fairly permanent institutional framework for all-European cooperation, a framework capable of regulating relations between the two German states, between Comecon and the EC, the neutral countries' ties with regional groupings in East and West, the role of alliances, as well as arms control and limitations - such a framework would seem an absolute prerequisite for any substantial progress along this line.

By no means does this all-European perspective imply less integration within the EC. On the contrary, as both Brandt and Pompidou have stressed, stronger economic and political unification in West Europe is a prerequisite for a "balanced" all-European arrangement. But, as mentioned, this also means that EC integration must be directed toward this aim. A clarification of conditions for such an all-European arrangement will therefore also reveal what will be functional for EC integration pursuant to the model. Likewise, a clarification of whether or not the actors' actual policies are moving in that direction will indicate whether the model is valid. Developments up till now seem to affirm that it still has validity. As long as this is the case, there seems little point in abandoning the model for another.

If it should turn out that the all-European course becomes blocked, it is reasonable to expect that EC integration will still continue, but then perhaps without the linkages connecting it to such an all-

-European solution. As long as we cannot know whether and in what way this course might be blocked, however, it is difficult to foresee possible alternatives.

4) Turning to institutional linkages, we find that there quite unequivocally point in the direction of confederal forms. The Davignon Report draws up guide-lines for organized governmental cooperation on the basis of, but subordinate to, institutions of the European Economic Community. The aim is to coordinate the policies of member states "in all important international questions". The Report expressly states that Brussels be politically subordinated to consultation on the governmental level, and that the Conference of Foreign Ministers can also deal with questions formally falling within the competence of Brussel. This subordination of EC institutions to governmental leadership appears as definite confirmation that the conflict on distribution of power between the Commission on the one hand and the government-dominated organs on the other - a conflict which has been going on since 1966 - has been decided in favour of the latter. Also, the perspectives now drawn up for the further development of such institutions correspond to the confederal line, and thereby also to our model. President Pompidou, at a press conference 21. January 1971, asserted that it was through the national governments that political leadership was to be exerted. As long as the individual states exist as sovereign units, there is no authority that can be placed above their governments. On the other hand, he declared, if some day a European political unity is realized, then it will be necessary to have a central government with power to make decisions binding for all member states. According to Pompidou, such a European government can only come about through unification of the national governments. In the meantime, governments must cooperate with the aim of arriving at decisions binding for all.

A new proposal presented by Pompidou was that the governments appoint so-called European Ministers with special responsibilities in EC affairs. These ministers shall primarily be responsible to their respective governments and parliaments, but as a next step they may be made responsible directly to the Council of Ministers in the EC.

Foreign Secretary Walter Scheel further developed these ideas at a press conference held 21 January 1972. Among the tasks of the European Ministers shall be to coordinate the work of the Council of Ministers and the corresponding national ministries, and in general harmonize economic with political integration. According to Scheel's views, the Commission's research staff might be placed at the disposal of both the Council of Ministers and the national governments and their European Ministers, in order to achieve greater efficiency and to avoid duplication. Additionally, this serves to emphasize the subordinate role intended for the Commission. Scheel also mentioned that the President of the Council of Ministers should represent the Community vis-a-vis the outside world.

5) The linkage forms, which from the viewpoint of political science and politics seems perhaps most interesting, are found on the procedural level. By procedure linkages is here meant those deliberate linkages which follow as a result of the concrete procedures utilized by the EC with a view towards furthering the integration process as a whole. In other words, we are here concerned with linkages deliberately meant to strengthen and coordinate those linkages already existing, and which are meant to develop new ones.

Since the Hague meeting it has been possible to distinguish between three normative principles which seem to characterize the behavior of actors on the procedural level. First, there is the principle of internal concord as a prerequisite for solving the EC's problem vis-a-vis other countries, including the question of expansion. This principle has been concretely expressed in the Davignon Report. Second, we have the principle of package deals, which is used not only to achieve compromises on internal regulations within the EC, but also increasingly in efforts to achieve all-European solutions and in relation to third parties in general. Third, we may speak of a timing principle in negotiations on the various questions related to the development of the EC pot, least in relation to its surroundings.

Practical political follow-up of these three principles explains much of the dynamics characteristic of recent developments in Europe. We shall briefly discuss these three principles, one by one.

The principle of internal concord was expressly stated first in the Hague Communiqué, which asserted that the EC is the core around which further integration developments in Europe must be built. This core should first be consolidated by implementation of the provisions set forth in the Treaty of Rome. Then it should be strengthened, by means of adopting concrete plans for further development. Only after this could possible expansion be discussed, and then only on the condition that the new members accept the foundation laid by the existing Community. And finally, an EC thus strengthened and thus expanded could approach the question of how to function as a building block in a broader European arrangement.

The Davignon Report states clearly that there shall be agreement among the Six as to the conditions for admitting new members. Since new members must accept the step-wise plans already worked out, the EC will be safeguarded against stagnation on any watering-down of principles. And when in addition the Davignon Report presupposes that parallel with the transitional phases there take place a coordination of principles also on the level of foreign policy and security policy, this means in practice that the existing EC will form the point of departure for a unified decision-making process on questions of foreign policy and security, binding on the new members as well. In this connection an important factor is the rule that by November 1972 there be prepared a new version of Davignon Report especially aimed at further amplifying the question of political cooperation. Also this report will formally be worked out within the circle of the Six and must be accepted by new members upon admission. The summit meeting scheduled for Autumn 1972 should be seen as a means to guarantee that the necessary adjustments do not lead to major conflicts. During the preparations for the summit meeting the most vital international questions of common interest will be discussed, likewise the stands which EC shall take in the future on all-European cooperation. One of the aims of this summit meeting is to coordinate the views of participating states in advance of the all-European conference on security and cooperation.

The package deal principle has been practiced by the EC ever since its inception. Characteristic for recent developments in this

field is that this principle has increasingly been practiced with an eye towards interweaving the EC as a whole into a new international framework. Changes so wide-reaching as is here the case naturally affect vital interests of other states as well. Strengthening political and economic cooperation in West Europe, together with gradual and balanced de-escalation of the blocks and expanded cooperation with the East, enter as parallel and mutually dependent goals. Therefore, the condition for success here is not only that the EC as such achieve unified policy, but that it also manage to persuade the other parties involved to undertake those changes in their plans required by the proposed solutions.

We can observe how interests have gradually become intertwined between various groups of actors and on various levels, and how they have become tied to a development process in the direction of an all-European solution. The first major break-through came with the French-West German agreement on fundamental questions Spring 1969. Paris agreed to let Bonn build on NATO allegiance in efforts at reconciliation with the East, provided that Bonn agree that consolidating the EC should take precedence over expanding it. On this basis France was willing to initiate negotiations on expansions. This in turn formed the basis for the success of the Hague meeting in May 1969. With such a united backing Bonn could then reopen the dialogue with Moscow, at the same time gaining admission to bilateral negotiations between Moscow and Washington on arms limitation and armaments control in Europe. The connection between global and regional strategic planning shown up in the talks on MBFR - mutual and balanced force reductions.

A historical break-through for all-European efforts came with the above-mentioned Moscow Agreement of 12 August 1970, which in turn paved the way for the biggest "package" to date, a Great Power agreement on Berlin as a precondition for ratification of the Moscow and Warsaw Agreements and for the holding of an all-European conference. Once the Berlin Agreement was secured, ratification was then made dependent on the attainment of a satisfactory accord regulating relations between the two German states, under negotiation now. And when this agreement has been completed and the entire complex of agreements has been ratified, this will mean that the new forms of cooperation in Europe implied by these agreements will, directly or indirectly, have been accepted by all the parties involved,

including both super-powers.

Similar package deals can be found in relations between the EC and the USA - e.g. in trade and monetary questions - but we have not the space to go into this here.

Finally, a few words about timing linkages. By means of step-wise plans and time-limited transitional arrangements, as well as by fixing far in advance the dates for summit meetings, etc., where major issues are placed on the agenda - and all this on the basis of and interlinked with the fact that this is an economic and political union of sizable proportions - by all these means, the EC succeeds in starting and influencing a great number of processes which help connect other countries' interests to certain methods of solving common problems within definite time limits.

One could, of course, conceive of operating with a whole series of other categories and sub-categories of linkages. However, those we have dealt with here seem to have been the major ones.

Characteristic of all of them is that they are dominated by questions of high politics. This supports the validity of including high politics in a functionalist analysis of European integration policies.

Another characteristic is that whereas internal developments within the EC now seem channeled in a rather clear course, in the matter of adapting to its surrounding - and here especially the all-European ones - the EC is still reconnoitering. But these reconnaissance attempts are in themselves marked by a high degree of coordination, and by extensive use of deliberate linkages: this would point towards a model linking integration in the EC to the development of a broader European system. This confirms the necessity of continually adjusting the model to actual developments. The better we may chart functional linkages, the better will we be able to make such necessary adjustments.

Udo Steinbach

Seminar über "Europäische Politik im arabisch-israelischen Konflikt", abgehalten am Norwegischen Institut für Internationale Politik in Vangen, Oslo, 10. - 14. April 1972.

Ein Bericht von einer Reise in den Nahen Osten als Hintergrund zu einer Diskussion über die politische Situation im Konflikttraum.

Das gegenwärtige Seminar vergleicht die Positionen westeuropäischer Staaten im Rahmen der Politik eines in der EWG teilweise integrierten Westeuropas gegenüber der Mittelmeerregion und den arabischen Staaten unter besonderer Berücksichtigung des Nahostkonflikts, und es erscheint daher angebracht, wenigstens skizzenhaft einmal die gegenwärtige Lage im Konflikttraum darzustellen. Dies gibt Gelegenheit, die Möglichkeiten der politischen Wechselbeziehung zwischen Westeuropa und der untersuchten Region schärfster zu erfassen. Die folgenden Bemerkungen sind Resultat einer Informationsreise nach Kairo, Beirut, Damaskus und Kuweit. Nicht primär Darstellung einer gegenwärtigen faktischen Situation sollen sie Trends und Entwicklungsmöglichkeiten der regionalen arabischen Politik wie der Beziehungen der Gesamtregion zu den Groß- und Supermächten aufzeigen.

Auf den ersten Blick bietet das tägliche politische Geschehen im Nahen Osten dem außenstehenden Betrachter den Anblick einer chaotischen Vielfalt. Die Statements und Ereignisse der Tagespolitik scheinen voller Widersprüche, in sich isoliert, vom Augenblick eingegeben und von reinem Gruppeninteresse oder nationalen Zielsetzungen bestimmt. Indessen, dieser Augenschein täuscht. Seit 1970, faßbar besonders seit dem Tode Nasser und dem Wechsel in der ägyptischen Führung werden hinter dem verwirrenden Vordergrund Leitmotive politischer, wirtschaftlicher und sozialer wirtschaftlicher Art erkennbar, welche eine gewisse Konstanz und Zielrichtung aufweisen, und dem arabisch-islamischen Raum von Marokko bis Oman eine zwar im einzelnen noch nicht definierbare,

aber im ganzen faßbare Einheitlichkeit verleihen. Es scheint, als gewinne der nahöstliche Raum als ganzer somit ein größeres Eigen- gewicht, einen weiteren politischen Spielraum und eine erhöhte Un- abhängigkeit nach außen. Langfristig könnte eine solche Entwicklung den Gesamtraum zu einem dynamischen Faktor in der internationalen Politik machen, der nicht nur als Objekt innerhalb der globalen Strategie der Groß- und Supermächte, sondern vielmehr als Subjekt durch eine mehr partnerschaftliche Zusammenarbeit mit diesen eine Rolle spielt..

#### Der Katalysator der Entwicklung: Der Nahostkonflikt

Die Okkupation arabischen Territoriums durch Israel in der Situation nach dem Juni 1967 ist durchaus der Angelpunkt regionaler und internationaler arabischer Politik, und die Beseitigung der Folgen der "israelischen Aggression" ihr vorrangiges Ziel, dessen politische wie rechtliche Basis die Resolution des Sicherheitsrates vom 22.11. 1967 ist. Durch dessen Annahme durch die in den Konflikt unmittelbar involvierten Staaten - Syrien hat diesen Schritt mit gewissen Einschränkungen im März 1972 getan - ist die Existenz des Staates Israel grundsätzlich anerkannt. Trotz der Aufrüstung vor allem Ägyptens durch die Sowjetunion, trotz ihrer propagandistischen und moralischen Unterstützung für die arabische Sache und trotz martialischer Töne aus dem Munde der arabischen Politiker hat sich in allen Schichten der arabischen Staaten die Einsicht durchgesetzt, daß die Lösung des Konflikts mit militärischen Mitteln jetzt und auf lange Zukunft unmöglich ist.

Angesichts nun dieser Tatsache haben die arabischen Politiker zwei Wege eingeschlagen, ihr Ziel zu erreichen: Der eine besteht in der Schaffung und dem schrittweisen Ausbau einer gemeinsamen Front in den verschiedensten Bereichen der Wirtschaft, der Politik, der Sozialpolitik und der Kultur, in dem Versuch also, einer endlichen Konkretisierung des emotionsträchtigen doch so vagen Begriffs der "arabischen Einheit": Gemeinsamer Fortschritt und Aufbau auf allen

Gebieten, als Voraussetzung der Ebenbürtigkeit mit dem Israelis, sollen eines Tages den Sieg in einem entscheidenden Waffengang mit Israel verbürgen. Der andere Weg besteht in der diplomatischen Isolierung Israels innerhalb der UNO und unter den Staaten, mit denen es auf bilateraler Ebene zusammenarbeitet, sowie der Unterstützung der Vermittlungsbemühungen von Seiten der UNO aber auch der Viermächte. Ganz besonderes Gewicht indessen mißt man trotz der 1971 erlebten Enttäuschung vor allem den Möglichkeiten der USA zu, Israel durch welche Mittel immer zur Konzessionsbereitschaft zu zwingen.

#### Der Weg zur arabischen Einheit: Politische Föderation

Mit der Charta von Tripolis (Dezember 1969) und der rechtlichen Konstituierung der Föderation zwischen Ägypten, Syrien und Libyen ist ein neuer Versuch gemacht worden, dem Bemühen um arabische Einheit ein politisches Fundament zu geben. Die Beurteilung dieses Ansatzes aus den Erfahrungen der syrisch-ägyptischen Föderation von 1958 oder anderen ähnlichen Versuchen seither abzuleiten, übersieht die sehr komplexe Entwicklung, die sich in der arabischen Welt seither vollzogen hat. Im Gegenteil, allenthalben wird deutlich, daß sich die Araber dieser Entwicklung bewußt werden, die Fehler von 1958 zu erkennen und innerhalb des gegenwärtigen Ansatzes zu vermeiden trachten.

War die ägyptisch-syrische Verbindung von 1958 bestimmt durch eine ägyptische Dominanz auf allen Gebieten, so ist nunmehr die Ausgangslage gekennzeichnet durch eine vollständige Gleichstellung Ägyptens mit den anderen Partnern - vom Präsidialrat über das Föderationsparlament bis hinab zu Ausschüssen und Gremien, in denen gemeinsame Projekte erarbeitet und realisiert werden sollen.

Die Hast und Überstürzung der Gründung der VAR 1958 war nicht zuletzt bedingt durch außenpolitische Pressionen, denen man sich vor allem durch die Konstituierung des Bagdadpaktes und der amerikanischen Intervention im Libanon ausgesetzt glaubte. Durch sehr viel mehr Vorsicht und Bedächtigkeit ist der gegenwärtige Versuch gekennzeichnet, ein Prozeß, der eine innere Dynamik deutlich erkennen läßt.

Da ist zunächst der Versuch der Erarbeitung einer gemeinsamen Ideologie, des arabischen Sozialismus. Sind auch mit diesem Begriff noch keinerlei definierte Programme verbunden, so ist doch das ausgeprägte Bewußtsein einer verbindlichen historischen Tradition und einer gemeinsamen Religion, die den Charakter dieses zu schaffenden Sozialismus bestimmen müssen, eine starke emotionale Verbindung.

Der Vereinheitlichung der sozialen Struktur der am föderativen Zusammenschluß interessierten Länder im Rahmen eines vage verstandenen Sozialismus dient die Schaffung von Einheitsparteien. Diese Parteien, die in Ägypten, Libyen und im Sudan bestehen, und denen der syrische Baath vor allem nach der Verkündung des Zusammenschlusses aller progressiven Parteien im Rahmen der "Nationalen Front" ähnelt, sind nicht in erster Linie Träger eines ausgearbeiteten Programmes, sondern Forum für die Diskussion progressiver Entwicklungen auf allen Gebieten der Innen-, Sozial- und International<sup>en</sup> Politik, sowie deren praktischer Initiator. Diskussion, Initiierung, Zusammenfassung und Förderung des Fortschritts wird dem gemeinsamen Ziel der Befreiung besetzten Territoriums zugeordnet. Eine solche Entwicklung kann freilich nicht reibungslos verlaufen. Namentlich ideologisch und organisatorisch voll durchgebildete Parteien - hier meinen wir vor allem die Kommunistischen Parteien - werden sich nur schwer in diesen Rahmen einpassen lassen. Und tatsächlich fassen wir deren Opposition, wo hinreichend starke KPen existieren: Das Beispiel des Sudan hat gezeigt, welches Maß obrigkeitlicher Gewalt nötig ist, diesen Widerstand zu brechen. In Ägypten stehen Kommunisten nach Auflösung des Parteiapparats an so exponierter Stelle im ASU-Parteiapparat und den Massenmedien, daß ihnen eine unkontrollierte ideologische Arbeit unmöglich ist.

Hinzu tritt ein weiterer Aspekt: Die KPen des Nahen Ostens sind ideologisch und politisch abhängig von Moskau. Die bislang geschilderten aber auch im folgenden zu schildernden Tendenzen stehen den Plänen Moskaus, über weite Teile des Nahen Osten eine starke Dominanz auszuüben, weitgehend entgegen, tragen zu einer Abkühlung und Modifikation der sowjetisch-arabischen Beziehungen bei und zeitigen

auch in dieser Weise eine Opposition der Kommunistischen Parteien bzw. der Parteidänger Moskaus. Auf diese Zusammenhänge werden wir unten bei der Erörterung der internationalen Beziehungen der arabischen Welt noch einmal eingehen.

Beginn, Organisation und rasches Ende der Föderation von 1958 sind aus der Aktivität der Führungsschichten letztlich aber Nasses selbst entstanden, und auch der gegenwärtige Ansatz hatte den Ruch, eher eine persönliche Idee Qadhafis, Sadats, Numeiris und Asads zu sein als einer populären Dynamik zu entspringen. Indessen ist das überraschende Resultat einer diesbezüglichen Umfrage an Ort und Stelle die Feststellung, wie weit verbreitet der Wunsch nach institutionalisierter arabischer Zusammenarbeit ist. Diese Haltung muß auf dem Hintergrund der Forderung nach erweiterter Mitarbeit breiter Bevölkerungsteile auf allen Gebieten der Wirtschaft und Politik gesehen werden, und sie stößt namentlich in Syrien und Ägypten auf die Bereitschaft der Führungsgruppen, diese breite Aktivität zu nützen, um das Potential auf allen Gebieten zu steigern. Der Schlüssel zu einer solchen Entwicklung heißt Liberalisierung, welche primär eine Neudefinition des Verhältnisses von Partei und Bevölkerung bedingt. So ist die ägyptische Führung dazu übergegangen, den unmittelbaren Kontakt zur Bevölkerung zu intensivieren. Die Partei nimmt die Wünsche des Volkes auf, formuliert sie, setzt sie in Programme um; Diskussion anstelle der Anordnung von oben wird erstrebt. In Syrien haben die in weitgehender Freiheit abgehaltenen Gemeindewahlen in zahlreichen Fällen communal bekannten Politikern vor Baath-Parteimitgliedern den Sieg eingebracht. Das wird eine Dezentralisierung der Innenpolitik und ein größeres Gewicht communaler Projekte mit sich bringen. In jedem Falle werden wie auch immer geartete Liberalisierungsmaßnahmen dem amorphen Gefühl der Zusammengehörigkeit der arabischen Massen ein klareres Profil, eine festere Grundlage und mit Hinblick auf den Konflikt eine stärkere Durchschlagskraft verleihen.

### Der Weg zur arabischen Einheit: Koordinierte Außenpolitik

Neben der Harmonisierung der Struktur der innerarabischen Politik lassen sich auch auf außenpolitischem Sektor Ansätze zur Koordination und zur Ausarbeitung eines gemeinsamen Standpunktes feststellen, deren markantes Beispiel die arabische Haltung in der Frage der Zukunft des Persischen (Arabischen) Golfes im allgemeinen und der Besetzung der Inseln in der Straße von Hormuz durch Iran im besonderen ist. Unter Rückstellung der partikularen Interessen einzelner Staaten konnte in der stillschweigenden Billigung des Hegemonieanspruchs Irans das Gesamtinteresse der Region gewahrt werden. Dieses richtet sich auf die Verhinderung der Vertiefung des sowjetischen Einflusses nach dem britischen Rückzug, gegen die ideologisch infizierten Befreiungsbewegungen (und generell gegen linksgerichtete subversive Tätigkeit) sowie auf die Wahrung der Ölinteressen.

Ermöglicht wird solche Konvergenz durch eine stärkere Flexibilität des Systems bilateraler innerarabischer Beziehungen, sowohl innerhalb der patriarchalischen wie innerhalb der arabisch-sozialistischen Regime wie auch zwischen beiden Gruppen untereinander: Der arabische Sozialismus stellt den Versuch des arabisch-islamischen Kulturkreises dar, die Idee des Sozialismus aus den Grundlagen, den Traditionen und der Geschichte der eigenen Kultur abzuleiten. Sein Wesen ist Kontinuität, nicht Revolusion, seine Grundlage ist direkt oder indirekt der Koran und seine Genese von dem islamischen Modernismus nicht zu trennen. Gerade diese "nationalistische" Komponente in der Definition des "Sozialismus" ermöglicht eine Zusammenarbeit der "arabisch-sozialistischen" Staaten mit den patriarchalischen Regimen; man denke an das ägyptisch-saudi-arabische Rapprochement, ferner an die Beziehungen zwischen Syrien und Ägypten und den Scheichtümern am Persischen Golf, an den Versuch Libyens, in der Inselfrage mit den Golfstaaten zusammenzuarbeiten, und an die sich anbahnende Zusammenarbeit zwischen Numeiri und Hussein von Jordanien.

Auf die Signifikanz dieser Entwicklung innerhalb der sowjetisch-arabischen Beziehungen wie auf die Außenbeziehungen der Araber zu den

USA und Westeuropa überhaupt wird unten noch einzugehen sein.

Eine Entwicklung von größter Bedeutung ist die Einbeziehung der Arabischen Halbinsel in die gesamtarabische Politik. Verlief bisher politisch, sozial und kulturell eine Trennungslinie etwa zwischen Kuweit und dem Golf von Aqaba, welche der Arabischen Halbinsel eine durchaus eigene Entwicklung und einen spezifischen Charakter verbürgte, so wird seit dem Beginn der Ölförderung besonders aber seit 1960 dieser Raum in immer stärkerem Maße in die gesamtarabischen Geschicke einbezogen; immer deutlicher wird die "Zugehörigkeit zur arabischen Nation" betont. Die Gründe für diese Entwicklung sind mannigfaltig, sie können hier nicht diskutiert werden, und die Folgen schwerwiegend:

- Der Raum der Arabischen Halbinsel wird mit den sozialen Entwicklungen anderer arabischer Staaten konfrontiert, die sich dort langsam in Jahrzehnten vollzogen haben, und die zu integrieren seine überkommene Sozialstruktur noch nicht flexibel genug ist.
- Er wird zum Teilnehmer am Nahostkonflikt, dessen Entstehung und Bedeutung ihn bislang unberührt gelassen hat.
- In globalem Rahmen wird er außenpolitisch und ideologisch in Verflechtungen gestellt, die er im einzelnen nicht überschaut; er läuft somit Gefahr, zum Eigennutz der Großmächte mißbraucht zu werden.
- Positiv freilich liegt in der Aufhebung der Isolierung die Möglichkeit, den Übergang von einer beduinischen zu einer durch Industrie bestimmten Gesellschaftsstruktur mit Hilfe der Erfahrung anderer arabischer Staaten zu vollziehen und durch Integration in den Gesamtraum unorganische Brüche im einen oder anderen Teil der Halbinsel zu verhindern.

Für den zentralen arabischen Raum auf der anderen Seite ergibt sich die Möglichkeit

- durch Partizipation an der Finanzkraft aus den Öleinkommen der Staaten der Arabischen Halbinsel eine gewisse Unabhängigkeit von der finanziellen Unterstützung seitens des nichtarabischen Auslands zu erlangen, und

- durch Erweiterung seines innerarabischen Aktionsraumes der gesamt-arabischen Außenpolitik ein größeres Schwergewicht zu geben, welches ihm langfristig als geschlossenem Block eine größere Unabhängigkeit von allen Großmächten verleiht wird. Gleichzeitig stärkt die Zusammenarbeit mit den ausgeprägt islamischen Regimen der Halbinsel - Kuweit und vor allem Saudi-Arabien - den Prozeß der Bewußtwerdung über die eigene geistige Mitte und der Erarbeitung eines tragfähigen geistigen Fundaments für künftige soziale und politische Entwicklungen, welches notwendig aus der islamischen Tradition des Raumes abgeleitet werden muß.

#### Islamische Neubesinnung

In der Tat ist dieser letztere Ansatz seit 1970 auf den verschiedensten Gebieten der innerarabischen Politik und Sozialpolitik faßbar, und <sup>in</sup> fast allen bislang geschilderten Tendenzen ist die Islamisierung als Komponente oder Element mehr oder minder ausgeprägt impliziert. Es ist hier nicht der Ort, auf Einzelheiten einzugehen, indessen die Wichtigkeit dieses Punktes kann nicht genug betont werden, wenn auch die Deutlichkeit und Faßbarkeit dieses Prozesses von Land zu Land verschieden sind.

Auf der politischen Ebene ist die Rolle Libyens innerhalb der Föderation und die Wiederaufnahme enger Beziehungen zwischen Sadat und Feisal signifikant. Qadhafi vertritt einen mehr humanistisch als sozialistisch gefärbten, im Grunde traditionellen Islam, den er soweit als mit den gegebenen vor allem wirtschaftlichen Bedingungen vereinbar, zur Grundlage aller Bereiche des privaten und öffentlichen Lebens machen möchte. Seine Propaganda geht zwar weit über das politisch von den Föderationspartnern Realisierbare hinaus, bestimmt jedoch stark den Gesamtcharakter dieses politischen Gebildes. Die Beziehung Sadats zu Feisal andererseits beruhen auf der starken islamischen Verwurzelung des ersten wie der Notwendigkeit, für seine Politik namentlich im Nahostkonflikt und der Sowjetunion gegenüber - auf beides ist unten weiter einzugehen - einen breiten arabischen Rückhalt zu gewinnen.

In der inneren Politik ist vor allem die starke Betonung des Islams innerhalb des Staats- und Privatrechts in den neueren Verfassungen Libyens, Ägyptens und der Föderation bemerkenswert. Als weitere traditionelle Elemente wären die starke Stellung des Staatspräsidenten, die nur beratende Funktion der Nationalversammlungen, die rechtliche Bedeutung des einzelnen Individuums und die unvollkommene Absicherung seiner Grundrechte wie auch die Stellung der Staatsparteien zu nennen, ein moderner Ausdruck der vorgegebenen arabisch-islamischen Konsensualgemeinschaft. Was die Sozialpolitik betrifft, so scheint sich vorsichtig eine Liberalisierung auf wirtschaftlichem Gebiet anzudeuten, die mit einer stärkeren Betonung des privaten Sektors der Industrie - vor allem in Syrien - verbunden ist; damit zusammenhängen würde wieder eine stärkere Förderung des städtischen Mittelstandes, welcher in der ganzen islamischen Geschichte in erheblichem Maße die staatstragende Klasse gewesen ist. Und wohl nicht direkt, doch mittelbar mit den beschriebenen Tendenzen in der arabischen Welt verknüpfbar ist eine stärkere Arabisierung in den stark romanisierten Maghrebländern.

#### Außenpolitische Diversifizierung

Der sich langfristig abzeichnenden inneren Konsolidierung des arabischen Raumes wird wahrscheinlich eine Umakzentuierung seiner Außenbeziehungen parallel gehen, welche noch durch die Veränderungen des Verhältnisses der Supermächte zueinander und den Eintritt Chinas in die Weltpolitik begünstigt wird. So sind gegenwärtig vier Beobachtungen an den Außenbeziehungen der arabischen Welt zu machen: Abkühlung und Modifikation der Beziehungen zur Sowjetunion, ein Abtasten des künftigen politischen, diplomatischen und wirtschaftlichen Gewichts der Volksrepublik China, der Versuch, die USA wirtschaftlich wieder stärker zu engagieren und durch ihr besonderes Verhältnis zu Israel ihnen eine Vermittlerrolle im Nahostkonflikt zu schaffen, sowie schließlich eine vorsichtige wirtschaftliche und diplomatische Öffnung nach Westeuropa hin.

Das Bestreben, auf innerarabischem Gebiet durch Zusammenschluß, Zusammenarbeit und Koordination das politische, geistige und wirtschaftliche Potential des Raumes zu erweitern, muß mit einer Verbreiterung der Basis der Außenbeziehungen einhergehen: Man nimmt Hilfe, wo sie am günstigsten zu erhalten ist; je vielfältiger die Quellen umso besser die Verhandlungsposition - weitgehende politische Unabhängigkeit also ist eine wesentliche Voraussetzung.

So mußte dieser Prozeß, der in der letzten Phase der Nasser-Zeit (seit Ende 1969) einsetzt, als solcher schon ein gewisses Spannungsverhältnis der arabischen Welt zur Sowjetunion schaffen, der es bis dahin gelungen war, durch Waffenlieferung und Wirtschaftshilfe Teile derselben in eine an Dominanz grenzende Abhängigkeit zu bringen. Im einzelnen sind es darüberhinaus Elemente der geschilderten innerarabischen Bewegung, die diese Grundtendenz aktzentuieren: Die Bildung der Föderation, die den Prinzipien der sowjetischen Nahostpolitik seit 1957 zuwiderlief, die Spannung mit der Linken bzw. den Kommunistischen Parteien in Ägypten und im Sudan, die sich nicht zuletzt an der Föderation entzündete, schließlich das Auftreten islamischer Strömungen, denen der Materialismus als die Grundlage des sowjetischen Systems Gegenstand ihrer Gegenpropaganda wurde.

Neben der Denunzierung des sowjetischen Materialismus ist es der Vorwurf des Imperialismus, der den besonders von Qadhafi (aber auch Numeiri) propagierten Antisowjetismus ausmacht. Dieser Affront aber wird auch von den Chinesen formuliert und öffentlich - gerade vor der UNO - propagiert. Die Chinesen haben nach dem Ende der Kulturrevolution ihre Nahostpolitik auf veränderter Basis aktiviert. Ihre Taktik liegt nun primär in der Unterstützung der etablierten Regime weniger der revolutionären Bewegungen, und wenn auch ihre diplomatischen Präsenz gegenwärtig sich noch nicht auswirkt, ihre wirtschaftlichen Mittel außerordentlich beschränkt sind, so daß ihre Wirtschaftshilfe allenfalls an Randgebieten der arabischen Welt (Südjemen) ins Gewicht fällt und an eine Militärhilfe, die gegenüber der sowjetischen bemerkenswert wäre, überhaupt nicht gedacht werden kann.

so werden sie doch mit Sicherheit in immer stärkerem Maße Faktor des politischen Spiels um den Nahen Osten werden: Das Beispiel des Sudan, Algeriens und anderer arabischer Staaten beweisen es. Daß die Volksrepublik China sich selbst den Status eines Entwicklungslandes zulegt ist ein weiteres Element in der sich anbahnenden arabisch-chinesische Affinität.

Im Rahmen der veränderten Bedingungen wird den Initiativen und Aktivitäten der USA wieder gesteigerte Bedeutung beigemessen und größere Bereitschaft entgegengebracht. Seit der Annahme des Rogers-Plans durch Nasser hat man während des ganzen Jahres 1971 auf die amerikanischen Vermittlungsbemühungen gesetzt und gehofft, die Amerikaner könnten durch Druck auf Israel diesen Staat zum Einlenken und Truppenrückzug aus den besetzten Gebieten bewegen. Sadat hatte für diesen Fall expressis verbis den Israelis Direktverhandlungen und garantierte Grenzen in Aussicht gestellt. Die Unfähigkeit der Amerikaner indessen irgendetwas in dieser Richtung zu erreichen, die Schwierigkeiten, in die sie Sadat damit gebracht haben und die Wiederaufnahme der Waffenlieferungen an Israel haben dem amerikanischen Prestige schwer geschadet, ohne daß allerdings die Türen zu weiteren Kontakten zugeschlagen wären, wie wiederholt behauptet wurde. Man ist sich in arabischen Kreisen darüber im klaren, daß eine wie auch immer geartete Friedenslösung nur über die Amerikaner zustande kommen kann.

Neben den politischen Erwartungen besteht ein verstärktes Interesse einiger arabischer Staaten an einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den USA: Der Sudan hat Zusagen zu einer umfangreichen amerikanischen Finanzhilfe erhalten, und in Ägypten ist geplant, den Amerikanern - neben ihrer bereits bestehenden Aktivität im Ölsektor - umfangreichere Bewässerungsprojekte zu übertragen.

Innerhalb dieses Trends des langfristigen Zusammenwachsens des arabischen Blocks und der parallel verlaufenden Diversifizierung der gesamtarabischen Außenbeziehungen wachsen die Chancen Westeuropas und insbesondere der EWG an der Zukunft der nahöstlichen Welt mit-

zubauen. Freilich, nicht der geringste Anlaß besteht gegenwärtig zu Euphorien, zu unausgebildet sind noch Planung und institutionelle Absicherung enger wirtschaftlicher und politischer Beziehungen auf beiden Seiten, und insbesondere auf arabischer Seite gibt man sich diesbezüglich keinen Illusionen hin.

Dabei sind die Voraussetzungen einer Kooperation nicht ungünstig, und es sind primär geografisch-historisch-kulturelle und ideologische Argumente, die zur Verteidigung einer privilegierten Stellung Westeuropas in den wirtschaftlichen und politischen Beziehungen der Araber angesprochen werden. Beide Kontrahenten sind Mittelmeeranrainer - die USA und die Sowjetunion sind es nicht - und beide sind seit Jahrtausenden durch gemeinsame geschichtliche und kulturelle Geschicke verbunden, man erkennt die Einheit des Raumes: Europa als ein Kontinent dynamischer geistiger und sozialer Entwicklungen hat eine Gesellschaftsform entwickelt (oder kann sie entwickeln), die der angestrebten arabisch-islamischen sozialistischen weit mehr entspricht als eine rein kommunistisch-materialistische bzw. kapitalistische Struktur. Psychologisch kommt hinzu, daß Europa nicht den mißtrauenerweckenden Status der Supermacht hat. Die französischen Vorstellungen eines sicherheitspolitischen "mare nostrum" sieht man dagegen im Augenblick als zu weitgehend an.

Diesen allgemeinen Perspektiven steht eine weitverbreitete Skepsis gegenüber, was eine baldige engere institutionalisierte Zusammenarbeit betrifft. Diese leitet sich zum geringsten von einem latenten Mißtrauen gegen die alten Kolonialmächte her, vielmehr ist es die gegenwärtige Praxis der gegenseitigen Beziehungen, die diese nährt: Westeuropa oder die EWG treten nicht als einheitlicher Block auf, sondern konkurrierend versuchen die einzelnen Staaten bilateral mit den arabischen Staaten ins Geschäft zu kommen, sich dabei gegenseitig austechend. Dort wo die EWG geschlossen auftritt - und das macht den geringeren Teil am Gesamtvolume des Handelsaustauschs aus - diktieren sie die Bedingungen aus der Position des Stärkeren, was den Ruch eines subtilleren Neokolonialismus mit sich bringt. Daran anschließend wird der weitere Vorwurf erhoben, um ihres Vorteils

willen sei die EWG nicht an einem echten wirtschaftlichen Zusammenschluß der arabischen Partnerländer interessiert, hintertreibe diesen vielmehr durch separat abgeschlossene Abkommen. Auf diese Weise aber opponiere die EWG gerade einem Hauptziel der Araber. Völlige partnerschaftliche Gleichstellung wäre somit Voraussetzung einer weiteren Annäherung.

Das stärkste Hindernis indessen eines dominierenden europäischen Einflusses in den arabischen Außenbeziehungen ist der Nahostkonflikt, bzw. die amerikanische Haltung in ihm. Solange die USA Israel mit Waffen unterstützen und damit es in die Position des Stärkeren versetzen, werden die arabischen Staaten gezwungen sein, sich ihrerseits an die Sowjetunion zu wenden, da die europäischen Staaten aus politischen und wirtschaftlichen Gründen niemals eine Rolle als Waffenlieferant spielen können. Die enge Bindung an die Sowjetunion auf diesem Sektor lässt den arabischen Staaten nur geringen Spielraum für eine Hinwendung zu Westeuropa. Darüberhinaus erstreckt sich auch der negative propagandistische Effekt der Waffenlieferung eines "westlichen" Landes an Israel auf Europa.

Auch die Aussichten der EWG zu einer Beilegung des Konflikts beizutragen, werden nicht positiv beurteilt. Es wäre denkbar, daß innerhalb starker wirtschaftlicher Bindungen der Araber wie der Israelis an die EWG beiden an einem Interessenausgleich gelegen wäre – oder durch einen gewissen Druck von Seiten der EWG herbeigeführt werden könnte –, jedoch solange die Sowjetunion und die USA die Parteien im Konflikt eigenen Interessen unterordnen, ist diese Möglichkeit kaum anders als theoretisch zu bezeichnen.

### Perspektiven

Die angestellten Betrachtungen sind ein Versuch, die widersprüchlichen Ereignisse und Statements der Tagespolitik durch ein paar – oft recht theoretische – Leitlinien zu ordnen, die auf eine stärkere Koordination auf einigen Gebieten der Wirtschaft, Politik und Sozial- und Kulturpolitik hinweisen, welche dem Raum langfristig ein

erkennbares Eigengewicht geben werden. Als Tendenz vorhanden, ist ihre künftige praktische Ausformung noch völlig unklar, und auf keinen Fall soll hier gesagt sein, daß dem Autor auch auf längste Sicht eine wirklich politische Einheit als Endpunkt der Entwicklung vor- schwebt. Man sollte indessen vor der Möglichkeit die Augen nicht verschließen, daß eine jahrhundertealte Gemeinsamkeit auf zahllosen Ge- bieten von Kunsthandwerk und Kunsttheorie über die Einheit des Rechts bis hin zur Sprache und Religion jenseits seiner politischen Unein- heitlichkeit eine fundamentale Erfahrung ist, die die Geschicke des Raums bestimmen kann.

Durch diesen Trend scheint indessen die Lösung des Nahostkonflikts durch regionales Arrangement in eine andere Perspektive zu rücken. Der Zug zur Einheit könnte die arabischen Staaten die nationalistische Rivalität hinaanstellen lassen, die ihren Standpunkt in der Israelfrage bislang charakterisiert hat, und zu einer realistischeren Politik führen, ohne daß eine solche von anderen Staaten als Defai- tismus denunziert wird. Ansätze sind erkennbar: Die Annahme des Rogers-Plans, die positive syrische Haltung zur UN-November-Resolu- tion von 1967, der Hussein-Plan und seine vorsichtige Billigung durch den Sudan; schließlich gewinnt der Beobachter der ägyptischen Haltung den Eindruck, daß man mit dem Vorschlag direkter Verhandlun- gen an Israel liebäugelt, zu welchem sich Sadat wenn nicht der Zu- stimmung so doch des Stillschweigens Saudi-Arabiens, Kuweits und der Föderationspartner versichert haben könnte. Das veränderte Gewicht der Palästinenser, die in der gesamtarabischen Politik immer mehr zur quantité négligeable werden, ist ein weiteres Indiz.

Vielleicht wird man bald in dieser Entwicklung im Zusammenhang mit ähnlichen Tendenzen z.B. in Südasien (Indien-Pakistan) einen ge- wissen typischen Verlauf erblicken können. Es deutet sich an, daß die Großmächte nicht in der Lage sind, beliebig lange einen Kon- flikt gemäß ihren jeweiligen Interessen zu steuern, da die komplexen regionalen Konflikt- und Entwicklungselemente sich ihrem Einfluß entziehen. Kurz- und mittelfristig können wie im Falle der arabischen Staaten und der Sowjetunion durch Interessenkonvergenz politische

Vorteile erlangt werden, langfristig jedoch dürfte die Eigengesetzlichkeit traditionell begründeter Entwicklungen dominieren und das natürliche Schwergewicht einer Region wiederherstellen. Ferner haben die in einem regionalen Konflikt gemachten Erfahrungen den darin involvierten Akteuren gezeigt, daß die Implikation von Großmächten stets dahin geführt hat, daß diese durch Steuerung des Konflikts ihre Interessen auf dem Rücken der Regionalen zu verwirklichen suchten, und es dürfte daraus der starke Impuls erwachsen, eine Lösung des Konflikts innerhalb der ausgebildeten Bedingungen des regionalen Systems selbst zu suchen unter weitgehender Ausschaltung auswärtiger Mächte.

Vielleicht aber kommt in diesem Falle doch eine von den Supermächten initiierte Lösung zustande: Es scheint als begänne die Sowjetunion ihre Nahostpolitik gemäß den geschilderten Bewegungen zu modifizieren und - auf Einzelheiten kann hier leider nicht eingegangen werden - die Verwirklichung ihres Hauptziels, die Öffnung des Suezkanals, im Rahmen einer verringerten einseitigen Beziehung zu den arabischen Staaten anzustreben. Ein Rückgang der gewaltigen sowjetischen Investitionen vor allem in Ägypten wäre für diesen Fall zu erwarten.

Eine flexible sowjetische Politik, die sich mit den Amerikanern - etwa anlässlich des Nixon-Besuchs in Moskau - über eine Beilegung des Nahostkonflikts einigen könnte, mögliche arabisch-israelische Direktverhandlungen mit einem positiven Resultat - rosige, allzu rosige Perspektiven, aber durch gewisse Entwicklungen nicht mehr ganz unmöglich.

Im Falle Westeuropa vor allem aber die EWG eine Konzeption der partnerschaftlichen Zusammenarbeit erarbeiten würde, wäre dies der Aufbruch zu einer Mittelmeer- und Nahostpolitik, die allgemein auch für die Stellung Europas in der globalen Konstellation neue Perspektiven zeitigen könnte.