



AUGUST 2010

# 10 PAPERS FOR BARCELONA 2010

## State and society: the democratic challenge

by Esra Bulut-Aymat and Salam Kawakibi

With an introduction by George Joffé



## The Institute for Security Studies (EUISS)

was created in January 2002 as a Paris-based autonomous agency of the European Union. Following an EU Council Joint Action of 20 July 2001, modified by the Joint Action of 21 December 2006, it is now an integral part of the new structures that will support the further development of the CFSP/ESDP. The Institute's core mission is to provide analyses and recommendations that can be of use and relevance to the formulation of EU policies. In carrying out that mission, it also acts as an interface between experts and decision-makers at all levels.

## The European Institute of the Mediterranean (IEMed)

is a think tank for the identification and interpretation of the challenges in the Euro-Mediterranean area and for the preparation of proposals to confront them. It offers spaces for reflection and debate as well as advice and assistance to cultural and cooperation projects in the Mediterranean. Moreover, it promotes the participation of civil society in the Euro-Mediterranean space through several networks and in collaboration with entities from the social, economic and cultural worlds.

In this series *10 Papers for Barcelona 2010*, papers will be published alternatively by the IEMed:

- Energy and Global Economic Crisis: The Chances for Progress.
- Education, research and gender. The sources of progress.
- Assessment of the Barcelona Process in the light of the new international and regional situation.
- A deeper Free Trade Area.
- Environmental and sustainable development in the Mediterranean.

and the EUISS:

- No Euro-Mediterranean Community without peace.
- Human security: a new perspective for Euro-Mediterranean cooperation.
- Why Europe must engage with political Islam.
- Les dynamiques de mouvement de personnes.
- State and society: the democratic challenge.

© European Institute of the Mediterranean & EU Institute for Security Studies 2010. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without the prior permission of the EU Institute for Security Studies and the European Institute of the Mediterranean.

Published by the EU Institute for Security Studies and the European Institute of the Mediterranean, printed in Condé-sur-Noireau (France) by Corlet Imprimeur, graphic design by: Hanno Ranck in cooperation with Metropolis (Lisbon).



**10 PAPERS FOR  
BARCELONA 2010**

AUGUST 2010 **9**

**State and society:  
the democratic challenge**

by Esra Bulut-Aymat and Salam Kawakibi

With an introduction by George Joffé



# Contents

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<i>George Joffé</i>	
National identities	5
Civil society and individual rights	7
Outcomes	8
<b>1. A sea of identities? The politics of the Mediterranean between regional initiatives and national struggles</b>	<b>11</b>
<i>Esra Bulut-Aymat</i>	
Introduction	11
Identity in a national world	12
Insights from European integration	15
Regional initiatives and national identity struggles: five dimensions of disconnect	17
Conclusions and policy implications	21
<b>2. L'implication politique d'une approche commune des droits de l'homme</b>	<b>23</b>
<i>Salam Kawakibi</i>	
Les sociétés civiles émergentes	23
Conclusion	32
<b>Annexes</b>	<b>35</b>
About the authors	35
Abbreviations	36



# Introduction

George Joffé

The two papers presented here would, at first sight, appear to have little to do with each other. After all, Esra Bulut-Aymat is concerned about the implications of political identity within the context of a nation-state for regional integration, while Salam Kawakibi addresses the reasons for the problems encountered in the South Mediterranean in constructing civil societies and in ensuring that regimes respect the rights of their citizens. Yet, in reality, they are both closely interconnected, for it is in the nature of the construction of national identity that the possibilities of democratisation really lie.

Behind both papers there resides an assumption, explicit in one and implicit in the other, that the state is the key institution through which both identity and democracy proceed. It is through the state as a 'zone of contestation' that political identities are democratically constructed and it is through the state as an arena in which civil society moderates the hegemonic state project that both democracy and individual rights can obtain – provided, of course, that the state itself articulates the rule-of-law. And it is through the external projection of the collective social and political values that emerge from such processes that states can cooperate, a process that, once formalised, generates regional integration.

## National identities

This, it seems is Esra Bulut-Aymat's message, one that she applies to the European Union itself. Even though, as she points out, few European states fulfil the nation-state ideal, at least in terms of homogenous national cultures, they have nonetheless all acted as if they did, constructing national identities out of political contestation among their citizens and choosing structured cooperation rather than confrontation in their external relations. That was, of course, Europe's conscious objective in the wake of the devastation of the Second World War. Historically, of course, the evolution of the European state has

not been quite so smooth. Precisely because few states correspond in terms of political interaction or territorial extent with putative nations, the historical record has been marked by intensely coercive policies over the centuries designed to produce the nations necessary for the political ideal. This raises the question, therefore, as to whether they are today truly nation-states or, more precisely, 'state-nations'. And, if the latter, can a national identity really emerge or does it become the hegemonic project of the dominant elite?

This is not an inconsequential point, for one of the most characteristic aspects of the construction of the European project has often been a reformulation of the national project and a restructuring of national identity. Thus Spain has split into nineteen semi-autonomous provinces, most claiming a separate national identity within the Spanish state; Britain now has a devolved system of governance between Northern Ireland and the Welsh and Scottish nations; and even France, the archetypal unitary Jacobin state, in the past experienced tensions between the Langue d'Oc and the Langue d'Oïl. Italy, too, experiences centrifugal tensions between the North and the Mezzogiorno. Only Germany, of Europe's major states, has avoided the problem of sub-nationalism with all its fissiparous tendencies, by its system of Länder. The European Union, in other words, has softened the sinews of European states in its attempts to integrate them into an innovative structure, often against the wishes of the states themselves because of the compromises implied between the roles of the Union and the sovereign nation-state.

It is this, after all, that has hampered the Delors project of constructing a federal Europe, ever since it was proposed in the early 1990s, for if federalist integration has been rejected, it has been rejected by the states forming the Union, even though they have been supposedly weakened by the European project itself. There appears, in short, to be an internal dialectic of contention within the regional project, itself engendered by the imperatives of the national or political identities that express the collective intentions of democratic states. Apart from the limited supranational role accorded Europeans through the European Parliament, the European Union has been condemned to be no more than the shared aspirations of its individual states only to the degree that they should coincide.

Regional projects, in other words, seem to encompass their own limitations as well as do states. On the one hand, they weaken the integrity of the states that comprise them and, on the other, they provoke, at some point, resistance by states against the ultimate logic of such projects themselves. Perhaps, then, national identities and those of states, formed within the 'zones of contestation' in which their politics express themselves, ultimately militate against integrative projects – whether regional or global, whether based on shared political, security or economic interests – despite the initial impulse they may give to them and to the democratic outcomes that they supposedly embody. That, no doubt, is part of the explanation of British Euroscepticism and lies behind Germany's recent reluctance to fund the rescue of Greece and, by extension, perhaps that of the euro too!

If that is the case, Europe's inability to become a forceful player on the global stage despite its aspirations and claims, is hardly surprising. Thus security, for instance, can



become a common concern for it reflects the anxieties of Member States, especially after the events of September 11, 2001 and the domestic hysteria induced by elites in power, often against the clear wishes of their populations, and stimulated by existential fears of trans-national violence. Promoting democracy, however, seems to have become aspirational rhetoric, despite Europe's belief in itself as a 'normative power', because it could transgress the security agenda which now encompasses even migration alongside terrorism, weapons of mass destruction and international crime. It is little wonder, then, that neither European states nor the European Union are prepared to challenge the domestic practices of its partners in the South Mediterranean, for they have now become Europe's first line of defence.

### **Civil society and individual rights**

Nor is it surprising, therefore, that Salam Kawakibi should despair of Europe's double standards when it addresses the problem of engaging with South Mediterranean states over issues of governance and the rule-of-law. The Arab world, whether authoritarian or democratic in aspiration, whether as dominant regimes or marginalised oppositions, need neither fear nor hope for real European engagement over such issues, given Europe's obsession with security concerns. Nor did this European confusion between aims and ends simply begin at the start of the current decade. As Salam Kawakibi points out, it has characterised European attitudes towards the Arab-Israeli dispute and the subsequent peace process for the past sixty years. Europeans should not, therefore, be surprised if Arabs now place greater faith in President Obama and the United States, despite its appalling behaviour in the region under a previous administration.

Perhaps, however, they would do well to consider whether or not the neo-conservative revolution in the United States after 2001 has really been vanquished or whether its principles have been internalised in the dominant security discourse, even within Europe, not to speak of its external relations. Salam Kawakibi also points out that it is not only the divide between the aspiration to which Europe lays claim and its political practices that has engendered disillusionment with regard to its proclaimed support for democratic governance and all that it entails. It is also the manner in which this is done, with little awareness or concern for local cultural values and sensitivities. It is here, perhaps, that the neo-conservative revolution has had its most lasting effects for it has rendered legitimate the liberal imperialism prevalent in Britain in the nineteenth century and revived by the then British prime minister, Tony Blair, in his speech in Chicago in 1999. Unconsciously, this logic, subsequently popularised by the neo-conservatives, has penetrated widely throughout the European arena during the past decade and permeated the security discourses within European states, so that it imperceptibly influences Europe's norms of democratic governance too.

The tragedy of both developments is that the democratic potential of Arab societies is left to wither in the harsh glare of regime intolerance and manipulation. Worse still, this occurs alongside European indifference at best or hostility at worst, given North Mediterranean anxieties over the threat of political Islam. Yet, given the dominant roles of holistic ideologies in the past, alongside the authoritarian regimes which they

have been used to legitimise, Arab civil society and aspirations for true democratic governance have been marginalised. Their proponents are accused of being hostile to the state and of being, in essence, part of the political opposition movements whereas what they seek is space within the formal political arena to challenge monopolistic formal power.

Given the conditions under which activists in the Arab world must operate, Salam Kawakibi identifies three different forms in which civil society manifests itself: through government patronage, as a result of external support, and as a genuine expression of social aspiration. He does not see government patronage as wholly negative, for it can open public space for debate, even for marginalised indigenous actors. Groups seeking external support, however, tend to adjust their behaviour to the prejudices of their patrons and thus have relatively little effect on potential improvements in the states concerned. And the problem here is that, in reality, external concerns over security actually hinder internal debate. This type of external influence also excludes viable internal actors from the debate, particularly those stemming from the growing mass audience for political Islam.

## Outcomes

In effect, therefore, these external presumptions over what the debate about civil society and individual rights ought to be only hampers the internal debate which, difficult though it is because of regime antipathy, is essential. It is vital for the construction of a national consensus which will ultimately inform a sense of national identity within which democratic principles would be inscribed. Such developments would be nationally based because history has bequeathed the concept of the nation-state to the South Mediterranean, despite the consequent confusion between a common regional identity, as Arab, and national identities as legacies of the colonial experience. Until they occur, however, the democratisation of the South Mediterranean will remain at the level of aspiration, whatever European engagement might anticipate.

Furthermore, European projects for regional integration face the same problems of credibility as does the European Union itself, perhaps in an intensified form. Quite apart from questions of co-ownership or the failure to resolve regional conflict, neither the Euro-Mediterranean Partnership nor the Union for the Mediterranean can overcome the innate tension between uncompleted domestic governance projects – uncompleted largely because of Europe's lack of real commitment to them – and the normative claims of the regional projects themselves. Nor do governments in the South recognise any meaningful pressure on them to comply with those norms for they also know that the security of the European Union is the dominant concern of both the Union and its Member States.

It is against factors such as these that Esra Bulut-Aymat and Salam Kawakibi outline their views of the future for the creation of cooperative institutions in the Mediterranean. For both, success for such a project lies at the level of the state. Salam Kawakibi proposes that the European Union should commit itself to supporting the growth of

genuine civil society in the South Mediterranean, rather than the imitations of it tolerated by regional states or by the diplomatic world with which they engage. Furthermore, he argues, Europe must learn to stand back, to support but not to seek to direct. For Esra Bulut-Aymat, it is the conflict – potential or actual – between states, together with their unwillingness to embrace regional integration and, as part of that, democratic governance too, that has caused past failure and must be overcome for the sake of future success. The question they both implicitly pose is whether politicians are yet prepared to embrace the challenge.



# 1. A sea of identities? The politics of the Mediterranean between regional initiatives and national struggles

Esra Bulut-Aymat

## Introduction

The Mediterranean has been variously idealised, praised, marketed and feared as a meeting point and melting pot of cultures and civilisations. Today more than twenty states, each claiming to represent or embody a distinctive national culture and/or political project, border the sea. Within, between and across these states (and a number of disputed entities) a number of struggles and conflicts over the perceived and projected identities of polities and communities shape politics and society. Euro-Mediterranean initiatives have been influenced by a number of factors. This chapter focuses on the influence of these ‘identity’ dynamics. It argues, contrary to received wisdom, that when it comes to ‘identity’ factors, the fate of regional initiatives is probably much less dependent on the strength of regional identities than on how regional initiatives relate to national identities and struggles over those national identities.

The chapter challenges the sometimes explicit, sometimes implicit assumption that an abundance of politicised identities and identity struggles constitute an impediment to an approach based around the idea of the Mediterranean as a region for further cooperation and integration. It illustrates that there is no intrinsic identity impediment to regional initiatives or indeed to regional integration or region-building. Intense and unresolved politicised identity struggles within, between and across states can coexist with regional integration, as evidenced by European politics and regional integration since 1945. However, a number of dimensions of disconnect between regional initiatives and domestic politics over national identity may have a significant impact on the fate of Mediterranean initiatives, past and future.

It should be stressed that the interpretation put forward here is but a very partial one that must be read in conjunction with a number of economic, historical and other political explanations of the current state of, and projections of prospects for,

the region. It aims to supply an important missing piece to the policy puzzle and ongoing debates over the Mediterranean, and as such may complement more common and obvious explanations of why Euro-Mediterranean initiatives have so far fallen short of aspirations.

The argument is based on a fresh reading of how national identities are shaped by politics and conflict; of how identity issues have influenced EU regional integration to date, and on a reassessment of how Euro-Mediterranean regional initiatives have so far been related – or not – to national identities. The chapter builds on a number of recent insights into understanding political identities, European regional integration since 1945, and the fate of Euro-Mediterranean initiatives to date. It is structured into three sections that each incorporate and build on these insights.

## Identity in a national world

Identity needs to be taken seriously as an indispensable element of what we consider progressive as well as reactionary politics and policies in the contemporary world. Rather than employing identity as a catch-all tag for all that is deemed reactionary and traditional, or as a byword for impediments to international cooperation and regional integration, it is helpful to reflect on the ways that identity fuels all levels and all types of politics. The politics of identity is not just something other people or polities indulge in, nor simply a form of politics that radical right-wing extremists, Islamists, feminists or separatists introduce into supposedly identity-neutral public spaces or structures of governance. To the extent that political interests are always shaped in one way or another by our perceived identities, all politics is identity politics.

Nor is it helpful at the other extreme to bunch ‘identity’ with various issues regarded as ‘soft’ – to be pondered over by NGO focus-groups and anthropologists while serious, high-level, ‘hard’ security issues are debated by statesmen and their advisors. Political identities, rather than constituting the soft underbelly of modern politics, are an important component of its basic hard-wiring. While it is harder to grasp the impact of identity factors on politics than survey the damage of a scud missile or an AK-47, political identities are no less real or influential in terms of their impact on human security and state security.

Identity is a difficult concept to pin down and no agreement exists on the meaning and usage of the term.<sup>1</sup> Overlap between political, social and cultural identities complicates any attempt to neatly cordon off political identities for separate examination. However, in order to be able to counter problematic sweeping conflation of identity with culture or ethnicity, or perhaps most problematically in the Mediterranean context, with religion or civilisation, it is nevertheless important to define what we mean by political identities while also being sensitive to how all identities contain the potential to be politicised.<sup>2</sup> Most basi-

---

1. For further discussion see Furio Cerutti, ‘Why Political Identity and Legitimacy matter in the European Union’, in Furio Cerutti and Sonia Lucarelli (eds.), *The Search for a European Identity: Values, Policies and Legitimacy of the European Union* (London & New York: Routledge, 2008), pp. 3-4.

2. For further discussion of the politicisation of identities see Jeffrey Checkel and Peter Katzenstein, ‘The Politicization of European Identities’ in Jeffrey Checkel and Peter Katzenstein (eds.), *European Identity* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

cally, political identities might be thought of as forms of ‘political self-understanding’.<sup>3</sup> More specifically, political identities are understood as referring ‘to shared representations of a collective self as reflected in public debate, political symbols, collective memories, and elite competition for power. They consist also of collective beliefs about the definition of the group and its membership that are shared by most group members.’<sup>4</sup>

We live in a very distinctive global system, one in which the idea of nation-states has a powerful grip on our political imagination and political organisation. The Mediterranean area has been shaped by the diffusion of nationalist doctrine from Western Europe to the rest of the world since the late eighteenth century, a phenomenon that has taken place in several waves. A number of countervailing pressures and processes have not decisively weakened the grip of this idea. Processes of globalisation and trans-state linkages challenge core assumptions regarding the viability of the ‘nation-state’ as the primary unit of political organisation. The EU experiment in regional integration, often deemed to herald a novel relationship between national identities, supranational institutions and the pooling of state power, represents a distinct political experiment. Yet, as elaborated below, the post-national nature of the project is frequently over-stated by both its advocates and detractors.<sup>5</sup>

Most alleged ‘nation-states’ do not actually fit the one nation-one state formula advocated by nationalism. Nevertheless, the ideas of national community and popular sovereignty have developed hand-in-hand, with the development of democracy in Europe, North America and beyond inextricably linked to the idea of the nation as a politically sovereign community. An almost religious belief in the destiny of nations has replaced belief in the divine right of kings in large swathes of the world. Individual and group identification with various social and political identities simultaneously have provided a check to nationalist totalitarian tendencies, as has the development of liberalism. Yet around the Mediterranean, as elsewhere, the mismatch between the nationalist presumption that the world is divided into clearly defined contiguous nations and the more complex map of overlapping ethnic, religious, linguistic, tribal, cultural, and national identities has often had bloody consequences.

While a number of state boundaries around the Mediterranean have been drawn in blood, a number of borders have been perceived as arbitrary or malicious impositions by external forces.<sup>6</sup> Obvious mismatches between the scope of the imagined nation and actual state units, perhaps most striking in the case of the idea of an Arab nation, have been addressed by state elites, who in the case of ethnic Arab-majority countries have each attempted to formulate allusions to dual identification with the Arab nation and with the ‘peoples’ of the respective states. The extent to which the peoples of the respective states imagine their political communities as nations within a wider nation is a complex question. For the purposes of this discussion, domestic political debates within these countries over the nature of the political community

3. Juan Diez Medrano, ‘The Public Sphere and the European Union’s Political Identity’, in Checkel and Katzenstein (eds.), op. cit. in note 2.

4. Checkel and Katzenstein, op. cit. in note 2, p. 4.

5. See Alan Milward’s theory of the ‘European Rescue’ of the ‘nation-state’, where he argues that ‘the European Community only evolved as an aspect of national reassertion and without it the reassertion might well have proved impossible. To supersede the nation-state would be to destroy the community’: Alan Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (London: Routledge, 1992), pp.2-3.

6. For a wider discussion of boundaries in the Mediterranean, see Dimitar Bechev and Kalypso Nicolaidis (eds.), *Mediterranean Frontiers: Borders, Conflict and Memory in a Transnational World* (London: Tauris, 2010).

contained within state boundaries are considered as constituting 'national' debates. A fresh, nuanced, understanding of nations, outlined below, allows for this broader reference.

In states with significant Muslim populations the idea of the community of the believers has provided an alternative to the nation-idea, and at least since the late Ottoman period rulers and political elites in the Middle East have experimented with different emphases on the bonds uniting their political communities.<sup>7</sup> Nationalist movements and discourses in the region have in fact drawn strength from religious identities, institutions, symbols and narratives. The Turkish 'national' war of independence, for example, saw mobilisation among Anatolian and Thracian Muslims for a holy war of self-determination against non-Muslim forces. While lively national identity debates in Turkey have centred on the role of religion in public life, basic assumptions that Turkish national identity and solidarity rest on common religious belonging have rarely been questioned. Zionism perhaps represents the clearest example of a nationalism adopting and adapting the institutions, symbols and narratives of an ethno-religious identity to a world of 'nation-states'. It is striking that the most prominent and influential forms of Islamic politics in the Middle East appear to be precisely those involving the fusing of religious mandates with national, tribal or ethnic missions, with Saudi Arabia and Iran illustrating the diversity of possible outcomes to such fusion politics.

Islamism is often interpreted as involving a rejection of nationalism, and many Islamist movements indeed have their doctrinal and organisational roots in negative reactions to the imposition and/or adoption of European-style 'nation-states' in the region. Yet many Islamist movements have been unable to defy the gravitational pull of such states and the 'domesticating logic' of operating in political spheres bounded by territorial borders. In fact today, from Turkey to the occupied Palestinian territories, many Islamist movements concentrate on national causes, variously defined. Thus, in crucial respects these movements participate in struggles over national identities, offering Islamist responses to questions over the relationship between national identity and religious identity, the nature of the state, the authentic nature of the political community and popular will, and secularism through alternative prescriptions for the relationship between religion and politics.

However, despite, or at times precisely because of, all these dynamics, states claiming to represent or embody the national will, or at least popular will, remain the pivotal focus of domestic and international politics. In that sense the politics of globalisation, European integration, secularism and religious resurgence are all played out in a national world. Not national in the sense that nations are natural, necessary or actually existing political units, but because we tend to organise our politics around the assumption that they are.

If nationalism provides an enduring blueprint for statecraft and the global map, it is necessary to explore and analyse how a sense of 'nationness' holds its sway.<sup>8</sup> The doctrine of

---

7. See Kemal Karpat, *The Politization of Islam: Reconstituting Identity, State, Faith and Community in the Late Ottoman State* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

8. On the idea of 'nationness' see Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1995).



nationalism holds that the world is divided into nations and that each nation should have its own state, or at least space and political structures to survive and thrive.<sup>9</sup> Yet nations, rather than existing beyond politics as eternal cultural communities as many nationalists would have us believe, are better understood as political communities that exist through politics and conflict over perceived commonalities and divisions regarding culture, ethnicity, religion, language, history or a shared vision and political project.

A fresh way of understanding nations – or, if you prefer, imagined national communities – is to think of them as zones of contestation.<sup>10</sup> Nations remain relevant through almost continuous internal deliberation and contestation over the perceived and desired characteristics of the national community and how this community is related to the wider world. This contestation can produce periods of apparent national consensus as well as periods of intense struggle, which sometimes erupt into open conflict over the basic legitimacy of the political framework (usually the state) and membership of the national community, as evidenced by civil wars and secessionist movements. Such contestation also shapes the ‘Janus-faced’ nature of various nationalisms, both potentially oppressive in their subjugation of other identities and interests to those of the imagined community, and potentially liberating in their pursuit of national self-determination and popular sovereignty.

National identities are both dynamic and persistent. This apparent paradox can be partly explained if we trace how contestation, as well as consensus, has nurtured belief in nations as distinct communities. While the recent history of a number of countries, from France and Spain to Greece and Turkey to Israel and Lebanon, stand testament to the power of conflict and internal contestation in shaping national identities, recent historical scholarship tracing the births of the ‘first’ European nations to a period of intense internal religious conflict suggests a long-standing pattern.<sup>11</sup> These dynamics might also explain why struggles in the states of the Maghreb and Mashreq that counterpoise Islamist and secularist conceptions of the political order and political community appear to be reinforcing the overall logic of order and community bounded by ‘nation-state’ boundaries.

## Insights from European integration

In exploring what contested national identities specifically mean for regional initiatives in the Mediterranean, the experience of European integration offers a number of insights. Clearly, specific historical trajectories, a particular set of states and societies, and a particu-

9. This expands on Ernest Gellner’s classic definition of nationalism in his *Nations and Nationalism* (London: Blackwell, 1983). For contrasting overviews of how different disciplines and theoretical schools approach nationalism, see Anthony D. Smith, *Nationalism and Modernism: A Critical Survey of Recent Theories of Nations and Nationalism* (London: Routledge, 1998); Umut Ozkirimli, *Theories of Nationalism: A Critical Introduction* (New York: St Martin’s Press, 2000).

10. In discussing nations, Benedict Anderson coined the term ‘imagined communities’, while John Hutchinson has coined the term ‘zones of conflict’. These are not mutually exclusive and can be usefully combined with some adjustments to their usage. This argument builds on Hutchinson’s theorisation of nations as ‘zones of conflict’, for the purposes of this discussion referred to as ‘zones of contestation’. See Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso, 1991); John Hutchinson, *Nations as Zones of Conflict* (London: Sage, 2005).

11. Anthony Marx, *Faith in Nation: Exclusionary Origins of Nationalism* (Oxford & New York: Oxford University Press, 2003).

lar international environment mean the EU experience should be treated as distinctive, but not necessarily unique.<sup>12</sup>

Recent regional integration in Europe offers some arguably counter-intuitive indications that an abundance of contested identities and identity struggles at the sub-state, state and supra-state levels do not necessarily rule out momentum in regional integration efforts, and may in fact be part and parcel of the momentum. European integration has occurred despite the abundance of sub-state identities – from Scottish to Catalan – as well as supra-state or regional identification or loyalty – from transatlantic to Scandinavian to Central European.

It has been suggested that the Mediterranean does not feature centrally or positively in a great number of the dominant narratives that have helped shape national or state identities and perceived interests around the Med – from anti-colonial to Zionist, from Arab nationalist to Islamist, from European integrationist to imperial narratives to name just a few. However, again European integration would suggest that it is possible for narratives hostile to regional integration to be transformed or overcome. National identities featuring deeply antagonistic imagery and narratives regarding immediate neighbours, formed through centuries of conflict, today drive the politics of the EU which centres on collective decision-making and policy-making between historical foes. Indeed, even regional identities have been partially redefined. It has been argued that after each world war and after 1989, reinventing European identity was a top priority, with ‘Europeanness’ conceptualised in terms of what had not worked, while nevertheless ‘many aspects of self-identification that emerged from these “failed” models remain common among many “Europeans”, both East and West’.<sup>13</sup>

In addition to knowing that post-World War II integration emerged out of the ashes of devastating inter-state conflict, when it comes to intra-state identity debates, the record so far illustrates how domestic identity debates/struggles have probably fuelled as well as at times complicated the Euro-trajectories of a number of Member States. Political actors from France to Greece, from Spain to Sweden, from Poland to Britain, have linked the actual and desired trajectory of their nations and states, in their lively domestic political competition over identity, interests, socioeconomics, security and geopolitics, with the European project, both in criticism and praise of the latter.

In addition, national identity debates have evolved not only in terms of content, but also in terms of participation, through the integrating impetus of EU membership and the largely democratising impetus of accession to the EU in Southern and Eastern Europe. While Turkey is not yet a member of the EU, the dynamics of Turkish accession efforts also reveal the powerful and complex two-way dynamics that link national identity debates and debates over membership of the EU. In her study of Central and Eastern Europe, Holly Case illustrates how Eastern and Central European politicians and commentators have celebrated accession to the EU ‘as a return to an important national project begun in the interwar and/or war-

---

12. For further discussion of this idea of distinctiveness, see Checkel and Katzenstein, *op. cit.* in note 2. The impact of the US on post-war European integration in particular constitutes a very distinct historical factor. See Geir Lundestad, *Empire by Integration: The United States and European Integration* (New York: Oxford University Press, 1998).

13. Holly Case, ‘Being European: East and West’ in Checkel and Katzenstein, *op. cit.* in note 2, p.6.

time periods that was aborted by the Communist takeover'.<sup>14</sup> She suggests that recent calls by public intellectuals within Western Europe for ownership of 'core Europe' by building up national identities and adding to them a European dimension share the same notions.

Furthermore, European integration has also proceeded despite the lack of a clear and agreed understanding of the essence of European identity, or how national and other identities relate to the idea of Europe. European experience of course also reminds us not to conflate regional integration with the distillation of a regional identity. Finally elite consensus does not equal popular consensus, and the different dynamics of both angles of consensus should not be conflated.

Thus, overall, the European integration story so far, albeit an ongoing story, offers parables of possibility to the Mediterranean context. This would seem to suggest that we do not necessarily need to get so hung up on the question of whether there is enough material for a 'Mediterranean identity', whether the Mediterranean constitutes a 'real' region, nor whether there is 'room' for regional integration amidst contestation and struggle. However, as well as signalling potential, the integration process hints at the importance of potentially problematic weaknesses of 'traction'. The term 'traction' is used here in terms of the energising push and pull between political ideas and processes. For the purposes of this discussion, political identities are probably better envisaged as cogs in the wheels of political and social interaction, pushing and pulling on each other, and energising and evolving in the process, than as building blocks that either fit together or do not. Thus, as the metaphor of cogs suggests, without contact and traction between different components, in this case regional initiatives and national identity debates, momentum is likely to lag. The recent malaise in the European integration process would seem to vindicate this viewpoint. The next section focuses on the Euro-Mediterranean context.

## **Regional initiatives and national identity struggles: five dimensions of disconnect**

The Union for the Mediterranean (UfM), launched in 2008, combining elements of continuity with the Barcelona Process with a heightened emphasis on specific projects to further inter-state and trans-state cooperation, is but in its early stages. The European Neighbourhood Policy (ENP), launched in 2003-2004, is based on the objective of nurturing a ring of well-governed states around the EU through the strengthening of bilateral relations between the EU and its neighbours, broadly understood. It might be argued that together the initiatives signal a subtle but steady retreat away from Euro-Med integrationist ideals which saw their heyday at the launching of the Barcelona Process in 1995.<sup>15</sup> Yet both the UfM and ENP, despite their obvious differences in emphasis and structure, still reveal a tendency within the EU to approach questions of regional peace, prosperity and stability through region-wide, if not always multilateral, initiatives.

---

14. Ibid.

15. See Kristina Kausch and Richard Youngs, 'The End of the Euro-Mediterranean Vision', *International Affairs*, vol. 85, no.5, 2010, pp. 963-75.

The UfM, through its structuring around the idea of the Mediterranean as a politically and economically relevant space, belies a regional logic. However, the region-building impetus of the Barcelona Process seems to have been diluted. This move towards attempts to achieve progress on less politically charged matters does not appear to have paid off. The UfM, still in its institutional infancy, appears to already be in danger of being grounded by the rocky ethno-religious-cum-nationalist conflict raging at the Eastern end of the Mediterranean. Most recently, water-related discussions have been disrupted by a dispute between states over the naming of the occupied Palestinian territories. All this suggests that attempts to 'depoliticise' Mediterranean cooperation and side-step the core political issues facing the states and societies of the region are unlikely to get very far.

Violent and apparently intractable conflict in the Middle East has probably been a key, if not the determining, factor in holding back the Barcelona Process. This would appear to support a reading of politics that sees identity-based conflicts as impediments to regional peace, cooperation and integration. However, as suggested above, identities pop up in politics across a spectrum of possibilities ranging from violent zero-sum polarisation of mutually exclusive national claims to moments of imagined national unity. Along this spectrum lie a number of identity struggles and contestations which, when drawn in and played out through peaceful and democratic politics constitute not only the bread and butter of most politicians and a main organising principle of domestic democratic competition, but also appear to have propelled rather than always inhibited regional initiatives in Europe and the Mediterranean. Just as contestation as well as consensus has played its part in perpetuating national identities, both contestation and consensus have the potential to propel as well as impede regional initiatives.

Indeed, regional integration efforts so far appear to have been energised precisely at moments when national identity projects and processes have propelled initiatives.<sup>16</sup> A recent study of European foreign policy-making towards the Mediterranean has charted how key Member States have played a crucial 'entrepreneurial' role at key junctures in European Mediterranean initiatives.<sup>17</sup> First, in the early 1970s, French policy drove the 'invention' of the Mediterranean as a subject for EEC policy over 1972-1974 with the launch of the Global Mediterranean Policy which for the first time addressed a number of countries in the context of a single policy framework. Crucially for our purposes, French action was 'to do with winning international recognition of its "big power" status' and 'setting Franco-Mediterranean relations on a firmer footing' within the context of this international recognition.<sup>18</sup>

In the 1990s, Spain acted as the main 'policy entrepreneur', seeking to have its new identity as a 'democratic middle power' acknowledged by other European countries.<sup>19</sup> This was driven by the 'logic of the democratisation process in Spain', where political elites sought to anchor Spain solidly within Western European liberal democracies. As Federica Bicchi

---

16. 'Project' alludes to elite-driven political construction efforts and 'process' alludes to 'different scales of social mediation and exchange, including deliberation and communication, social networks, commodity circulation and political bargaining', with 'open-ended processes [giving] space to actors pursuing their specific political projects'. See Checkel and Katzenstein, *op. cit.* in note 2, p. 3.

17. Federica Bicchi, *European Foreign Policy-Making Towards the Mediterranean*. (New York: Palgrave Macmillan, 2007).

18. *Ibid.* p.87.

19. *Ibid.* p.130.

concludes, ‘what really changed in the 1980s was the role Spain perceived for itself’.<sup>20</sup> This converged with a number of other factors in the launch of the Euro-Mediterranean Partnership in 1995. This has fitted into a broader trend among Southern European countries, driven by the need to not abandon the Mediterranean, ‘if only to avoid the marginalisation of their own national foreign policies’.<sup>21</sup> Overall, views of the Mediterranean in a number of states as diverse as Greece, Morocco and Malta, have been shaped by the specific links of the individual countries with the Mediterranean, Europe or the Orient, ‘presented as *unique aspects* of the respective countries’ identity’.<sup>22</sup>

Various initiatives have subsequently run out of steam or become deadlocked due to a number of factors, many of which are discussed in other contributions to this series of papers. Yet the record so far thus suggests a pattern which runs directly counter to assumptions that regional integration will only be propelled by a firm consensus regarding national identity issues at the national and regional level. It is for this reason that Raffaella del Sarto’s study of contested state identities is extremely helpful in some respects but potentially limiting in others. Del Sarto’s main argument is that ‘the lack of progress in Euro-Mediterranean region-building cannot be sufficiently explained without paying attention to state identities that are contested at the domestic level’.<sup>23</sup> Drawing on the examples of Egypt, Israel and Morocco, she argues that the unsettled identity of states has put a strain on ‘the consistent evolution of regional security relations on a Euro-Mediterranean basis’.<sup>24</sup> Her key claim is that ‘a state cannot consistently define who its enemies and friends are, to which region it belongs, and therefore, what the priorities of its foreign policy are, as long as it does not know what, or “who” it is’.<sup>25</sup> The intensity of domestic identity struggles over state identity are held to complicate such an understanding of who the state is.

One of the great benefits of del Sarto’s contribution is that it focuses our attention on the extent to which state identity is subject to contestation. While it is perhaps more useful to think of national identities shaping understandings of political communities, in any case moving away from an almost exclusive focus on the religious or ethnic character of struggles across the non-EU states of the Mediterranean towards their discussion as integral components of processes of nation building and national existence might stimulate fresh thinking on how these struggles are related to regional initiatives. Similarly, greater awareness of how national debates in EU Member States relate to the idea of the Mediterranean might reveal some of the basic mismatches between regional initiatives and national politics and policies over immigration, national security and trade.

Yet, a tendency to view these struggles as exceptional, as anomalies to ‘normal’ politics, has further contributed to a tendency to see them as either peripheral or antithetical to region-building or regional cooperation. In this respect del Sarto’s approach overstates the

---

20. Ibid. p.154.

21. Ibid.

22. Michelle Pace, *The Politics of Regional Identity: Meddling with the Mediterranean* (London: Routledge, 2006), p. 135. Italics added for author’s emphasis.

23. Raffaella Del Sarto, *Contested State Identities and Regional Security in the Euro-Mediterranean Area* (London: Palgrave Macmillan, 2006), p. 24.

24. Ibid.

25. Ibid.

extent to which consensus must be, and can be, reached on the fundamental identity of the nation or state. In fact, her own analysis of the cases of Israel, Egypt and Morocco point to how domestic contestation also shapes regional and international interaction. Thus these struggles should instead be seen as the norm; and the crucial issue not the existence of contestation but whether the states and other political institutions around the Mediterranean are organised politically to reflect and absorb this contestation.

This fresh thinking allows us to explore critically and creatively the ways in which Mediterranean initiatives can harness the momentum of these struggles. Domestic politics regarding national identity can both propel and inhibit regional cooperation. It is not the existence of domestic identity struggles *per se* but rather the content of competing imaginary constructions of the nation and how they are connected to region-building which largely determines their impact on regional dynamics. Currently, in most states around the Mediterranean a vital disconnect exists between regional initiatives and domestic struggles. This disconnect can be traced along at least five dimensions.

First, it is clear that ongoing existential, often violent, conflict between different groups affect the connections between domestic politics and international involvement. Without negotiated settlements to these conflicts, in particular the Arab-Israeli conflict and the Cyprus conflict, they are likely to pose a substantial impediment to regional cooperation because there is no understanding on the basic terms of engagement or minimal level of mutual recognition through which various disagreements and issues of cooperation can be brought to the regional context. In the event that such a framework does emerge, it should be remembered that previously repressed domestic identity struggles are likely to surface and inform the politics of further regional initiatives.

Secondly, a lack of democratisation in a number of polities around the Mediterranean has meant that national identity debates have been stunted and the potential linkage with Mediterranean initiatives distorted. The extremely polarised, often only partly open debates about many countries' geopolitical and geocultural orientation and identity distorts discussion of regional initiatives. As a recent survey of Islamist political actors' views of the EU and Euro-Mediterranean Partnership suggests, the Partnership has been seen by a number of opposition actors in Southern Mediterranean countries as primarily an opportunity for leaders and regimes to consolidate a façade of legitimacy.<sup>26</sup>

The low level of democratisation in the region is often presented as an issue the EU should address for reasons of long-term stability and for consistency in its presumed normative approach to global politics. What should be explored more is the ways in which under this argument, meaningful momentum in regional initiatives is probably highly dependent on democratisation. Specifically, from an identity perspective, without more pluralist and open debates about the preferred national trajectory and identity of a given country, and an incorporation of competing understandings of political community into discussion of national identities, it is unlikely that the necessary traction between regional initiatives and national identity debates will occur any time soon. And until most countries have these debates, it will difficult to say whether there is enough momentum for the kind of

---

26. Michael Emerson & Richard Youngs (eds.), *Political Islam and European Foreign Policy: Perspectives from Muslims Democrats from the Mediterranean* (Brussels: CEPS, 2007).

regional initiatives and integration currently envisaged. As has been suggested in the EU context, ‘European political identity cannot be constructed on the basis of putative European values, but must be supported by *more conflictual mechanisms of democratic politics* and inter-institutional balance’.<sup>27</sup> The same applies to the Mediterranean context.

Moving to a third dimension of disconnect, when looking at which regional imaginations are salient in national identity debates in a number of relevant countries, the Mediterranean appears to lose out to a number of other regions and sub-regions. This is not necessarily a question of there not being enough ‘space’ for Mediterranean initiatives. But, as Michelle Pace’s study of conceptualisation of, and identification with, the region shows, other regions, in particular ‘Europe’, have more relevance to many states. This is accompanied by a trend of ‘framing the Med in terms of a distance from an “idealised” Europe’.<sup>28</sup> A recent study of the Mediterranean from a long-term perspective suggests that for many social and political actors the Mediterranean has acted as an ‘ersatz Europe’ to be reluctantly consumed politically and socially while the real thing remains elusive.<sup>29</sup> This appears to suggest the need to think more creatively and clearly about how to link sub-regions and other regions to Mediterranean initiatives.

Fourthly, there appears to be more political traction between domestic identity debates in a number of EU Member States and policies that reconstruct the Mediterranean as a buffer-zone at best and a threat at worst, rather than a component of a Euro-Mediterranean space.<sup>30</sup> National debates over immigration, citizenship and security have appeared to promote a vision of the Mediterranean that sits at clear odds with the idea of the Euro-Mediterranean as a shared space. Coupled with long-standing ambiguity over whether it is a Mediterranean or Euro-Mediterranean space that is at stake, these pressures suggest conflicting objectives in EU policies.<sup>31</sup> This is closely related to a fifth dynamic of disconnect, namely the self-perpetuating lack of progress in regional initiatives. If it is true that EU elites primarily see themselves as tasked with reconstructing the Mediterranean as a buffer zone, then we must ask what kind of positive linkage can be established between this project and the national identity debates of non-EU Mediterranean states.

Overall, these five dynamics are not the only way we can think about the disconnect between regional initiatives and national identity debates, but they suggest some tentative avenues for further reflection and policy thinking.

## Conclusions and policy implications

The insightful comment in a Euro-Med Report of 2003, concerning the discussion of ‘civilisations’, might be usefully remembered here in the context of several layers of presumed

27. Daris Castiglione, ‘Political Identity in a Community of Strangers’, in Checkel and Katzenstein, op. cit. in note 2, p. 30.

28. Pace, op. cit. in note 22, p. 121.

29. Kerem Oktem, ‘The Ambivalent Sea: Regionalizing the Mediterranean Differently’ in Bechev and Nicolaidis, op. cit. in note 6.

30. See Raffaella Del Sarto, ‘Borderlands: The Middle East and North Africa as the EU’s Southern Buffer Zone’, in Bechev and Nicolaidis, op. cit. in note 6.

31. See Federica Bicchi, ‘The European Origins of Euro-Med Practices’ in Emanuel Adler et al. (eds.), *The Convergence of Civilisations: Constructing a Mediterranean Region* (Toronto: University of Toronto Press, 2006).

identity factors: 'As soon as one leaves behind the ideological register of general categorisations, one discovers the profusion of differences, distinctions and oppositions on which every society is made up.'<sup>32</sup> It has been the contention of this chapter that more attention needs to be paid to the implications for regional initiatives of differences and oppositions within states over the identity of political communities. It is unlikely that a region-wide initiative such as the current Union for the Mediterranean will gain meaningful momentum unless the projects and various processes it engenders gain positive impetus from the national identity debates and struggles that shape the politics of participating states inside and outside the EU.

The furthering of a sense of Mediterranean identity, of cultural dialogue, of educational exchange, of common interests among citizens of the states of the Mediterranean area may have significant social, economic, cultural and political outcomes in the future. Yet the political engines of integration lie primarily, although clearly not exclusively, at the hearts of polities where lively contestation on the nature and fate of the national political community drives political struggle. The main contours and pace of the regional integration story in the modern era have so far been largely determined, and will perhaps continue to be determined, by identity struggles (and consensuses) over the character, direction and policies of states in the area. However, ongoing existential conflict between groups in the region, a significant democratic deficit in many states of the region and within EU institutions, potentially inconsistent visions of the Mediterranean emerging from national identity debates in EU and non-EU Member States and a vicious cycle of non-integration all constitute important dimensions of disconnect between these national struggles and regional initiatives. The launching of the latest Euro-Mediterranean initiative as a 'Union' has arguably highlighted these lines of disconnect, while upping the symbolic stakes.

---

32. Euro-Med Report, 'Dialogue between Peoples and Cultures in the Euro-Mediterranean Area', - Report by the High-Level Advisory Group established at the Initiative of the President of the European Commission, issue no. 68, 2 December 2003; quoted in Kalypso Nicolaidis and Dimitri Nicolaidis, 'The Euro-Med beyond Civilisational Paradigms' in Emanuel Adler, Federica Bicchieri, Beverly Crawford and Raffaella del Sarto (eds.), *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region* (London: University of Toronto Press, 2006), p. 362.



## 2. L'implication politique d'une approche commune des droits de l'homme

**Salam Kawakibi**

Il semble un peu complexe d'évoquer la thématique des droits de l'homme et celle de la société civile dans les pays du Sud de la Méditerranée. La difficulté est davantage liée à la « banalisation » de ces deux problématiques qu'à une quelconque crainte de la répression autoritaire toujours bien présente dans les pays concernés. Cette simplification risque de provoquer la perte de l'importance récurrente de la promotion des droits de l'homme et de l'émancipation des sociétés civiles dans la reconstruction régionale. Nous tenterons donc, dans les pages qui suivent, de traiter ce sujet avec la plus grande précaution afin de ne pas tomber dans la « banalisation » dominante.

Les thèmes des droits de l'homme et de la société civile suscitent un débat animé sur les deux rives de la Méditerranée. Il importe de mettre l'accent sur les remous provoqués par ces deux problématiques sur la scène politique. L'examen de cette synergie nous amènera à évoquer le rôle des acteurs externes, en l'occurrence européens, dans la promotion des valeurs démocratiques et l'accueil réservé à cette « ingérence » de la part des structures officielles et des sociétés concernées. Les débats et les contradictions autour de la question des droits de l'homme et de son usage, neutre ou intéressé, expliquent les réticences et les sentiments de méfiance. D'où la nécessité d'examiner cette question en évoquant la dimension religieuse qui « envahit » l'espace public et s'impose comme un facteur essentiel pour mieux comprendre les enjeux. En revanche, l'ingérence extérieure peut avoir des effets positifs en contribuant à stimuler chez les acteurs la volonté de mettre en place des plateformes de dialogue. Cette expérience, qui connaît un développement crucial, met en évidence le rôle imposant des sociétés civiles dans la réforme attendue et souhaitée des pays du Sud.

### **Les sociétés civiles émergentes**

Depuis la création de l'État moderne, les pouvoirs politiques arabes ont nationalisé la sphère publique à tous les niveaux. Ils ont ainsi maîtrisé les mouvements de masse en contrôlant et en dominant les organisations de la société civile et en anéantissant les libertés politiques, la liberté d'expression et d'organisation. Dans

cette logique, il faut également signaler la responsabilité, à des degrés différents, de tous les acteurs politiques, quelle que soit leur obédience – nationaliste, marxiste, islamiste – dans l'interruption du développement de la société civile dans ces pays. Inconsciemment, ces acteurs, qui se déclaraient opposants, ont contribué à ce résultat en adoptant des stratégies fondées sur la légitimité révolutionnaire et en privilégiant la « démocratie sociale » au détriment de la démocratie politique. Ainsi, la marginalisation systématique de la société civile est due, en grande partie, à la pratique populiste de la politique par les élites gouvernantes. Cela s'applique aussi à la pratique politique d'une grande partie de l'opposition qui n'octroie à la société qu'un rôle utilitaire et démonstratif.

Dans certains pays au Sud de la Méditerranée, la simple existence d'une société civile « indépendante » est mise en doute avant même que ne lui soit recherché un rôle dans un processus quelconque. Le rejet de ce « nouveau » concept « importé » pour certains ou « imposé » pour d'autres s'enracine chez les dirigeants, mais aussi au sein de la société arabe elle-même. Pour certains responsables, il importe de trouver une définition « locale » qui respecte les « spécificités » de leur pays. Soutenus par une littérature politique très idéologisée sur l'histoire, ils prétendent, sans avoir complètement tort, que l'Occident tente de se réintroduire au sein de leurs sociétés et de leurs cultures par ce biais. Les mouvements « colorés » dans les pays de l'Est de l'Europe ainsi que dans les anciennes républiques soviétiques ont renforcé ce pressentiment et cette méfiance.

De plus, pour certains acteurs socio-religieux, le rejet par l'État d'un fonctionnement indépendant des sociétés civiles cause le délabrement de la morale collective sauf si elle traduit leur vision de l'engagement public. La société civile, dans sa définition moderne, risque, à leurs yeux, d'introduire des valeurs étrangères et de servir aux Occidentaux de cheval de Troie pour « ébranler » l'ordre établi.

Les sociétés civiles arabes ne s'opposent pas à l'État-nation comme le leur reprochent les critiques émanant des autorités. En revanche, elles se considèrent comme le fondement même de cet État-nation. Car c'est dans ce dernier qu'elles peuvent être représentées à sa juste valeur. Face au monopole étatique du pouvoir, de la fortune, de la force, de la vérité et du patriotisme, les sociétés civiles arabes s'appuient sur le refus du principe même de monopole. Elles tentent de prouver par leur fonctionnement qu'elles seront capables de proposer une pratique alternative sans pour autant réussir dans cette démarche. Elles revendiquent la reproduction d'un espace politique commun à tous les citoyens, toutes les classes sociales, tous les partis politiques et tous les courants idéologiques.

Cependant, un problème structurel contraint la société civile à être assimilée à l'opposition politique. À cela, trois raisons :

- L'absence de pratique « naturelle » de l'action publique au sein des pays arabes durant des décennies avec des régimes de nature peu démocratique comme nous l'avons déjà souligné. Avec une culture politique de méfiance à l'égard de tout engagement « hors circuit » étatique, les acteurs s'enfoncent de plus en plus dans l'amalgame, parfois nécessaire, entre l'engagement au sein de la société civile pour une cause donnée et l'opposition au régime politique en place qui monopolise l'espace public.

- L'amalgame, qui n'est pas systématiquement négatif, de la part des activistes eux-mêmes sur la vocation de leur engagement au sein de la société, de plus en plus « politisé » et éloigné des objectifs concrets liés à un secteur de revendication bien précis.
- La confusion volontaire de la part des « bailleurs de fonds » occidentaux, qui considèrent souvent, à juste titre peut-être, que les acteurs de la société civile sont des facteurs de changement politique au sein de ces pays. À partir de ce constat minimaliste, les relations seront fondées sur ce critère et occulteront tout autre aspect.

Dans cette logique « triangulaire », il devient complexe de définir les missions et les ambitions dans ce secteur. Il est peut-être encore trop tôt pour parler d'un processus « naturel » de séparation fonctionnelle sur le terrain entre l'engagement dans les deux espaces, politique et civile. Les acteurs doivent agir avec soin afin de profiter au maximum des atouts et des avantages du croisement entre ces deux espaces. Dans ce contexte, il est crucial d'entreprendre un changement structurel dans la culture et la pratique politique avant de se pencher sur les réels changements politiques attendus en préparant les sociétés à mieux utiliser les formes civiles et pacifiques de contestation et de revendication.

La société civile se développe donc dans les pays arabes selon trois formules :

- Les organisations *véritablement* gouvernementales, qui représentent une récupération étatique biaisée de l'espace public. Elles ne sont pas complètement inutiles et vides de sens car elles ont l'avantage d'ouvrir la brèche permettant d'introduire une nouvelle culture longtemps marginalisée qui consiste à s'engager dans l'espace public. En entrouvrant la porte naguère scellée par les régimes et en établissant des pratiques nouvelles, elles contribueront tôt ou tard à l'émancipation de la société civile, dont l'expression est muselée depuis des décennies. Une grande partie des fonds européens destinés à la promotion des sociétés civiles dans les pays du Sud bénéficient de cette forme d'organisation, dont le champ d'action privilégié reste celui du développement social et de l'assistanat. Le développement de cette formule se concrétise le plus souvent par un parrainage au plus haut sommet de l'État (Syrie, Jordanie, Maroc, Égypte). L'expérience demeure mitigée car elle contribue efficacement à l'affaiblissement de la société civile d'un point de vue global. Reste à observer son évolution avec le scepticisme qui s'impose.
- La deuxième formule est la *société civile des réceptions*, qui se développe autour des ambassades et des centres culturels étrangers et qui semble plaire aux bailleurs de fonds par son *look* et ses comportements sans pour autant être représentative. C'est avec elle que les diplomates et les expatriés européens préfèrent traiter en lui octroyant des définitions variées pour lui donner une certaine légitimité. Sans préjuger des qualités individuelles de ses « membres », son champ d'action demeure très limité et sa légitimité est discutable. Elle bénéficie d'un soutien important et elle peut être cooptée par la première catégorie dans des projets d'apparence et de mise en valeur qui ne l'impliquent pas réellement pour ce qui est de promouvoir les différentes composantes de sa propre société. Ses domaines

d'action, si action il y a, se limitent au secteur socio-environnemental, ce qui la rapproche davantage de la première catégorie.

- Enfin, la *véritable société civile*, qui peine et peinera toujours à s'imposer dans son espace d'action. Ses acteurs œuvrent dans un climat de méfiance et de restrictions. En plus des secteurs « traditionnels » admis par les pouvoirs politiques (développement, patrimoine, environnement, etc.), ils élargissent le champ d'action en promouvant les droits civils et la protection des droits humains. Cela engendre une méfiance de l'État qui varie d'un pays à l'autre, mais demeure un point de convergence de toutes les critiques étatiques. Il est évident que, dans certains pays, comme le Maroc et le Liban, ces Organisations non gouvernementales (ONG) bénéficient d'une large marge de manœuvre, contrairement à d'autres pays comme la Syrie et la Tunisie où leur liberté de fonctionnement est très limitée.

Parallèlement à l'ouverture économique de la plupart des pays arabes, l'espace public demeure restreint et bien contrôlé. La liberté d'expression et la liberté d'association ne semblent pas être des éléments essentiels de la logique régnante des gouverneurs. Se basant sur le refus presque systématique des opinions opposées, les médias, publics ou même privés, sont étroitement contrôlés, tout comme les autres outils d'expression publique. Quelques tentatives audacieuses, sans être pour autant organisées, donnent lieu à une production intellectuelle qui tente de contourner les lignes rouges indéfinies et variables d'un pays à l'autre.

## Réfuter les « ingérences » européennes

Pour les gouvernements arabes, les occasions ne manquent pas de critiquer, lorsqu'elle s'exprime, la position européenne en matière de droits de l'homme. L'occupation israélienne, les pertes civiles en Irak causées par la machine de guerre américaine, la situation en Afghanistan, notamment en cas de dommages « collatéraux », le rejet des résultats des élections palestiniennes, la guerre de Gaza... La liste peut être longue et dépend de la « bonne volonté » des pays concernés.

Démontrant cette position, le ministre syrien des affaires étrangères Walid Mouallem a saisi l'occasion de la visite à Damas de son homologue espagnol Miguel Angel Moratinos le 13 janvier 2009 à Sana pour exprimer ses critiques à l'égard de la politique européenne. Pendant la conférence de presse, il a émis un avis très clair sur le refus des pays européens de voter une résolution au sein du Conseil des droits de l'homme à Genève pour former une commission d'enquête sur les atrocités commises à Gaza par les militaires israéliens en janvier 2007. En bref, il a accusé les Européens d'exploiter la question des droits de l'homme « pour exercer une pression politique sur nos peuples ».

Pour M. Mouallem, « il ne sera plus autorisé pour n'importe quel responsable européen de venir nous parler de démocratie pendant que Gaza est éborgnée à cause de l'élection de Hamas par ses habitants. Il ne sera plus permis qu'ils nous parlent des droits de l'homme et devant eux se déroulent les massacres à Gaza. Pourquoi un pays comme la Suisse ou comme la France (...) s'abstient de voter une telle résolution ? Ils forment des commissions

d'enquête et des tribunaux pour l'assassinat d'un individu<sup>1</sup>, en revanche, Gaza est anéantie et pas de commission... pourquoi ? Est-ce parce que la population de Gaza a les poches et les estomacs vides ? ».

Cette attitude « musclée » à l'égard de la (non-)position européenne sur l'agression israélienne n'est qu'un exemple de toute une série de réactions de la part des responsables politiques arabes à l'égard de ce qu'ils considèrent comme des ingérences du Nord dans leurs affaires internes. Des déclarations de cette nature remplissent les médias. Elles sortent de la sphère officielle pour arriver dans l'opinion publique, touchent même les opposants, qui rejoignent ainsi les rangs des autorités. Il est devenu presque ordinaire d'opposer les mêmes arguments face à tout discours démocratisant ou toute démarche « inspirée » d'un mouvement transfrontalier. Les intellectuels des différentes tendances sont presque unanime sur l'atrocité de l'attaque israélienne contre Gaza. Il n'y a pas eu à ce sujet de distinction entre gauche et droite, entre démocrates et conservateurs, entre islamistes et laïques. Ces positions n'ont pas été, pour une fois, dictées ou orchestrées. Elles ont émané d'un sentiment profond d'injustice subi par les Palestiniens et d'une position européenne jugée « très molle », « peureuse » et « irresponsable ».

Dès lors, l'engagement « étranger » pour promouvoir les droits de l'homme et l'indépendance de la société civile dans les pays arabes est souvent réfuté par une seule expression : **le deux poids deux mesures**. C'est le prétexte que les pouvoirs politiques évoquent chaque fois que la discussion est engagée avec leurs homologues européens, un paravent qui protège leurs pratiques de toute « remise en cause ». En revanche, cette métaphore n'est pas une invention des régimes car elle existe bel et bien. Dès lors, l'enjeu est de mettre ce « prétexte » en évidence sans pour autant lui attribuer la responsabilité de la réticence des acteurs concernés.

Un vrai-faux prétexte réside dans l'exploitation du **conflit arabo-israélien** qui semble être un argument bien investi par certains pouvoirs politiques arabes. Il est également à l'origine de plusieurs dysfonctionnements de tous les processus de reconstruction régionale. Il joue un rôle primordial dans la reformulation d'une conscience publique très attachée à cette question.

Les « négociations » de paix entre l'autorité palestinienne et l'État d'Israël ne semblent être qu'une méthode « pénible » pour faire passer le temps et repousser les échéances d'une vraie paix juste et durable dans la région. Ces négociations, soutenues par la communauté internationale, sont considérées comme un échec perpétuel. Les représentants de l'autorité palestinienne apparaissent impuissants et cherchent à prolonger la survie de leur pouvoir « fantôme », ce qui est bien loin des espoirs de la population palestinienne.

Les faits alimentent amplement ces arguments avec la multiplication de la construction des colonies, l'augmentation de nombre de check points, la construction renforcée du mur de séparation, etc. Aucun geste, même symbolique, n'a été entrepris depuis, ce qui renforce le camp du refus et démontre clairement l'échec des efforts occidentaux pour élaborer une quelconque plateforme de dialogue. Cette situation, même si elle est exploitée par les forces

---

1. En l'occurrence, le Premier ministre libanais Rafik Hariri assassiné le 14 février 2005 à Beyrouth.

dites « extrémistes », demeure néanmoins réelle. Dès lors, une alliance *de facto* se tisse entre ces « extrémistes » d'un côté et toutes les autres forces politiques qui n'acceptent pas l'effritement d'une cause nationale dans les coulisses des négociations qui n'amènent à rien, sauf peut-être à préserver le statu quo. Le rôle européen est mal perçu dans ce processus et considéré comme un appui inconditionnel aux négociateurs israéliens.

Les pouvoirs arabes sont eux aussi accusés par leurs opinions publiques d'être complices de la misère endurée par les Palestiniens. Le regain de fanatisme d'un côté et le renforcement de la répression étatique de l'autre risquent bien de marquer le futur proche de cette région.

Dans ce registre, le partenariat avancé, momentanément « suspendu » entre l'Europe et Israël, suscite des émois au sein des opinions publiques arabes. Pour certains, il est presque « inadmissible » et « intolérable » que l'Europe qui « nous inonde tous les jours avec ses belles phrases sur le respect de la vie humaine et des libertés, s'arrête impuissante devant les massacres de la population palestinienne. C'est presque de la complicité ».

## Les droits de l'homme : dilemmes et contradictions

Un sentiment de méfiance règne à l'égard de la politique commune de l'Europe liée à la démocratie et aux respects des droits fondamentaux dans les pays du Sud de la Méditerranée. Il est renforcé, entre autres, par le refus européen du choix démocratique du peuple palestinien. Le refus de toute négociation avec le Hamas et le rejet de toute ouverture politique de la part des Européens sous l'emprise des pressions israéliennes semblent discréditer les arguments avancés par l'Occident, appelant à la réforme politique démocratique dans les pays arabes. Cet avis est partagé par les membres de toutes les formations politiques. Ainsi, la méfiance occidentale à l'égard de l'AKP, le parti au pouvoir en Turquie, alimente la thèse des extrémistes religieux, qui l'interprètent comme une peur et une haine à l'égard de la religion musulmane. Le discours selon lequel l'Europe ne soutient la cause des droits de l'homme et de la démocratie que superficiellement et afin de servir ses intérêts ne cesse de se renforcer.

Un triangle « fatal » est mis en cause : les relations économiques, la stabilité politique et la sécurité régionale. Il empoisonne les processus engagés de part et d'autre pour une promotion effective de la culture des droits de l'homme. En privilégiant la prospérité économique, cela peut camoufler une régression politique aigüe. Ainsi, la lutte contre le terrorisme, religieux de préférence, camoufle à son tour une répression morale et physique de toute expression revendicative.

Les politiques qui seront capables de promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance et les droits de l'homme, d'une part, et le renforcement de la sécurité régionale et de la stabilité politique de l'autre semblent être encore imaginées. Dans le meilleur des cas, elles existent dans les discours. Il est presque impossible d'essayer de promouvoir les principes de l'État de droit et de la démocratie quand les dirigeants voient une aubaine dans la guerre contre le terrorisme, le fanatisme et les menaces en tous genres. Ils mettent tous les maux de leurs sociétés, de leurs économies et de leurs politiques sur le compte de cette guerre interminable. D'une façon générale, ils obtiennent, dans la plupart des cas, le soutien officiel des démocrates du Nord par le biais des déclarations, des actions et des accords bilatéraux en matière sécuritaire.

Donc, théoriquement, il n'y a pas de dilemme entre la promotion des principes et des pratiques démocratiques, le respect des droits de l'homme et l'application des règles de la bonne gouvernance d'un côté et la sauvegarde de la sécurité et de la stabilité de l'autre. Mais cela demeure un vœu pieux car, sur le terrain, la réalité est tout autre. Ce paradoxe n'est pas propre aux pays du Sud, il est aussi et surtout un élément de contradiction au sein même des pays du Nord censés être les promoteurs de valeurs universelles en ce qui concerne la démocratie et les droits de l'homme.

Il est fort probable que certains décideurs en Europe soient partagés entre le respect des droits humains et les « nécessités » sécuritaires. Ils parviennent néanmoins sans difficulté à dépasser ce sentiment « humaniste » lorsqu'il s'agit des menaces « sérieuses ». Cette attitude, même si elle reste limitée, provoque des dégâts aux niveaux sociétal et éthique. Par contre, l'avantage pour ces pays réside dans l'existence des institutions démocratiques pour le contrôle et pour la surveillance. Dans les démocraties, les parlements, les médias ainsi que les organisations non gouvernementales jouent un rôle primordial pour imposer le respect des principes des droits humains mais ne jouissent pas d'une totale liberté dans un monde soumis aux intérêts du marché ainsi que de l'industrie pétrolière et de l'industrie militaire. Ces mêmes institutions de contrôle peuvent exercer une influence importante et efficace sur leurs systèmes politiques. En revanche, sont-elles aussi efficaces en ce qui concerne la position (ou l'absence de position) de leurs pays face aux agissements des dirigeants du Sud ?

Le souci sécuritaire, des deux côtés de la Méditerranée, produit des conséquences néfastes en matière de respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme. Il semble néanmoins recueillir l'adhésion unanime des dirigeants des deux rives. Les rencontres bilatérales et multilatérales se multiplient sans pour autant remédier à ce phénomène dangereux d'actes violents et destructeurs de la paix sociale. Du côté des pays du Sud, cet engagement offre un prétexte d'une valeur inestimable. Dès lors, avant ou à la suite de toute répression contre les revendications pacifistes de leurs sociétés, les régimes politiques de ces pays, auxquels la démocratie fait défaut, se réfugient dans le registre d'un combat universel contre le terrorisme sous toutes ses formes existantes et inventées.

En adoptant cette stratégie peu crédible, les pouvoirs politiques et sécuritaires de ces pays pensent convaincre le Nord « exigeant » en matière de respect des droits politiques. Ils atteignent, dans la majorité des cas, leurs objectifs : les critiques, quand elles existent, deviennent de plus en plus timorées.

À cette attitude qui spolie tous les droits des citoyens, s'ajoute une réaction « faible », qui peut être qualifiée de « complice » d'une certaine manière, du côté de certains pays du Nord qui entretiennent des relations privilégiées avec ces régimes. On peut même entendre de la bouche des certains dirigeants de ces pays démocratiques que leurs homologues du Sud représentent une « culture » spécifique et qu'il faut respecter, qu'ils sont « admirés » par des millions de citoyens mais aussi à travers toute la région, qu'ils sont le dernier « rempart » contre le Tsunami de l'islamisme politique... La panoplie des explications et des légitimations est large. Elle est réactualisée au fur et à mesure du développement des relations politiques et économiques entre les pays démocratiques du Nord et les régimes autoritaires du Sud.

Les citoyens dans le Sud demeurent les victimes. Ils se retrouvent emprisonnés dans la répression « légitimée » par les voisins du Nord. Ils ne sont pas dupes et ils sont bien informés malgré les apparences : leurs régimes sont les bons élèves des partenariats, quelle que soit leur forme, signés avec les pays du Nord.

L'Occident perçoit de plusieurs façons la promotion des principes fondamentaux de la liberté dans la région. Leur convergence reste une matière de débat et d'incertitude : les priorités sont diverses et les méthodes différentes voire contradictoires. Pour la société civile dans les pays du Sud, l'image de la démocratie américaine de l'ancien président George W. Bush est brouillée par l'aventure irakienne, le soutien inconditionnel à la politique israélienne et l'appui infailible aux régimes totalitaires qui bloquent toute tentative de libéralisation politique au sein de leurs sociétés. Le changement à la tête de l'État américain et le discours au Caire du président Obama ont atténué les esprits dans l'attente d'une concrétisation palpable.

La position de l'Europe et sa version de la démocratie dans ce domaine tournent à son avantage, même si la politique européenne est considérée comme suiviste par rapport aux Américains. Chez certains conservateurs « démocrates » du Sud, le lien est facilement établi entre la démocratie occidentale et la perte des valeurs morales. Pour les extrémistes, cette démocratie n'a qu'un seul objectif : « le démantèlement des sociétés et des peuples qui les appliquent ». La perception de la politique étrangère européenne en Méditerranée est variée parmi les acteurs de la société civile dans le Sud. Certains sont tentés de dénoncer toute initiative comme l'expression d'un « néo-colonialisme » visant « à priver leurs pays de ses experts, de ses richesses et de stopper le développement de la religion musulmane dans la région ». D'autres, exprimant cette méfiance selon la catégorie à laquelle ils appartiennent, parlent même de « croisades ».

Sous cet angle, la démocratie ne propose donc pas le pluralisme, l'alternance et la séparation des pouvoirs. Les régimes autoritaires profitent de ces « doutes » et les alimentent directement ou indirectement en encourageant l'ancrage de ces idées erronées dans les esprits pour se protéger de toute revendication démocratique.

Le sentiment répandu est que la problématique des droits de l'homme n'est pas la première priorité, voire n'est pas une priorité du tout. Dans le discours, la situation est différente, mais cela n'occulte pas la réalité, souvent bien éloignée des bonnes intentions.

## **L'ascension de la religiosité politique, un défi ou un problème imaginaire ?**

La peur de l'Islam politique est-elle suffisante pour pousser les pays du Nord à accepter les « délits » des droits de l'homme au Sud ? Y a-t-il « un vrai danger islamiste » ? Une transition démocratique soutenue se dirigera-t-elle nécessairement vers un système intégriste qui ferme à son tour la porte à une vraie démocratie ? Rien ne laisse penser que les mouvements intégristes domineront les systèmes politiques lorsque ceux-ci deviendront démocratiques. Cependant, ce constat ne peut pas cacher un net regain de la pratique démonstrative de la foi. Ainsi qu'une montée « violente » de l'expression religieuse dans les pratiques sociales et culturelles. C'est cela peut-être qui engendre l'anxiété des Européens,



inquiets à l'idée que ce phénomène puisse atteindre les rives Nord de la Méditerranée. Il est évident que plusieurs dirigeants du Sud, en quête de légitimité, lâchent du lest par rapport à l'omniprésence de la religion dans la vie de tous les jours sans pour autant réduire leur vigilance en matière de sécurité à l'égard des revendications politiques de tous bords, des islamistes comme des autres.

Une part croissante de la population du Sud, dont des islamistes, considère que l'image de l'Europe est altérée par certains comportements, tels que la réticence à admettre en son sein certaines populations, pour des prétextes divers mais en réalité parce qu'elles sont non chrétiennes (la Turquie, par exemple), le refus de reconnaître et d'appuyer un gouvernement « islamiste » pourtant démocratiquement élu (le Hamas palestinien, par exemple), ou le manque de vigueur dans la défense des idéaux pourtant proclamés en matière de démocratie et de droits de l'homme. Cela amène un grand intellectuel de la gauche démocrate à dire : « Ce ne sont pas seulement les régimes despotiques qui avancent la menace islamiste pour protéger leurs pouvoirs mais aussi les forces occidentales qui ne veulent pas exercer une pression efficace en vue d'imposer ou d'inspirer la démocratie. D'après eux, le risque est de laisser la place aux mouvements radicaux de l'islam politique ».

### Élan d'espoir sur le long chemin de la démocratisation : le dialogue interne

Un mécanisme se développe dans les pays du Sud de la Méditerranée au sein des forces politiques « divergentes » afin de créer une synergie de **dialogue critique**. Les initiatives dans ce cadre se multiplient. Les résultats sont plutôt encourageants. Un dialogue se tisse entre des représentants des forces radicalement divergentes (islamistes, communistes, libéraux, etc.). Dans certains cas, ces acteurs ont réussi à trouver un terrain d'entente sur les problématiques principales concernant la vie sociétale et les pratiques politiques. C'est un exemple d'alternative aux recettes pré-préparées importées ou imposées.

Du Yémen au Maroc, des acteurs politiques arabes qui ne participent pas au pouvoir dans leurs pays respectifs ont « réussi » à établir des plateformes de dialogue dans la plupart des cas, mais aussi, plus rarement, des alliances au niveau des élections locales. Les deux forces qui se distinguent le plus au sein de ces plateformes sont les partis à tendance religieuse et les partis de la gauche, y compris les libéraux. Ils traitent dans leur dialogue des sujets qui sont restés longtemps tabous : le pluralisme politique, les droits des minorités, les droits des femmes, les références idéologiques et religieuses des législations, etc.

À titre d'exemple, nous pouvons citer la **Plateforme commune** au Yémen qui réunit les ennemis du passé, les socialistes et les Frères musulmans (Islah), lesquels, avec d'autres formations politiques moins imposantes, développent une réflexion très avancée sur la vision d'une gestion commune de la crise récurrente dans leur pays. Sortant des limites de la bonne volonté et de la rhétorique, ils proposent des solutions qui sont malheureusement réfutées par le régime en place. La préservation du pouvoir prime aux yeux de certains dirigeants, soutenus par les Occidentaux, à la sauvegarde de la paix civile et à l'émancipation économique et politique de leurs « sujets ».

Les Syriens sont eux aussi parvenus, avec la **Déclaration de Damas**, à développer une réflexion nationale sur des revendications réformistes. Cette déclaration a eu l'avantage d'associer des « voix » politiques auparavant très divergentes pour élaborer un discours de réconciliation et pour proposer des solutions pacifiques et graduelles afin d'engager une réelle réforme au sein de la société syrienne. Le contexte n'a cependant pas permis à cette expérience de se concrétiser.

Une troisième expérience est incarnée par le **Mouvement du 18 octobre** en Tunisie, qui associe des acteurs politiques de gauche et des membres du mouvement religieux al-Nahda. L'accueil officiel reste figé et empêche l'initiative de mieux se faire connaître de l'opinion publique. L'action est ainsi considérée comme une tentative de déstabilisation du pouvoir politique.

Au Maroc, des discussions entre les socialistes et le Parti de la justice et du développement (PJD) aboutissent dans certaines circonstances à des alliances limitées au niveau des élections municipales. Un pragmatisme politique qui n'est pas parvenu à créer une plateforme plus développée au niveau national.

Parallèlement à l'espoir de stimuler des débats et de trouver des solutions qui rassemblent, on observe un certain scepticisme sur la faisabilité et la pérennité d'une telle action, même parmi les acteurs impliqués. Les limites structurelles et intellectuelles de telles expériences ne doivent pas occulter une réalité qui se produit par le débat et la réflexion sur les thèmes restés longtemps le monopole des pouvoirs politiques en place. Ce sont des points de départ pour élargir la sphère politique longtemps verrouillée.

Force est de constater que les initiateurs de ces actions « accusent » les Occidentaux en général et les Européens en particulier de minimiser, dans leurs réflexions comme dans leurs actions, l'importance d'encourager de telles initiatives. Dès lors, le discours « démocratisant » devient encore moins crédible. En revanche, ce désengagement européen pressenti laisse la porte grande ouverte à une implication plus imposante des sociétés civiles européennes.

## Conclusion

La promotion des droits de l'homme dans les pays arabes est une entreprise très complexe. On y trouve non seulement le contrôle étroit des autorités sur toute initiative de la société civile, mais également les oppositions de la société locale à la culture universelle de ces droits. Les traditions, les coutumes et les compositions conservatrices, fortement enracinées dans ces sociétés, représentent une résistance aux valeurs universelles. Ainsi, l'élément religieux donne, à tort ou à raison, un alibi à ceux qui refusent certaines valeurs et certains concepts. S'ajoute à cela, comme nous l'avons souligné, le rôle des autorités dans la diabolisation des termes tels que « société civile » et « droits de l'homme ».

Pour les intellectuels et l'élite, l'Europe doit assumer une mission importante pour essayer de regagner une partie de sa crédibilité dans la région. Car, s'ils croient au modèle démocratique européen, ils ne sont pas convaincus de l'impartialité de la politique européenne. Et paradoxalement, ils misent plus sur la nouvelle administration américaine pragmatique

que sur une diplomatie européenne « craintive ». Le conflit arabo-israélien demeure le conflit majeur dans la région. Ses retombées sont diverses : occupation des territoires, colonisation, emprisonnement de toute une population derrière des murs de séparation, appauvrissement, destruction systématique de l'habitat, arrachage d'oliviers, destruction d'une identité et d'une société et, *last but not least*, terrorisme. Le choix de conclure avec le terrorisme est délibéré : le terrorisme, qui reste encore à définir, n'est pas inné avec les jeunes, il n'est le résultat ni d'une culture quelconque ni d'une religion, même si la déformation de celles-ci contribue directement ou indirectement à son développement.

Dès lors, éluder la vraie question et tenter de trouver des solutions partielles et injustes pour ce conflit ne fait qu'accentuer la crise, renforcer la déception et alimenter le terrorisme. Les réunions à l'échelle internationale qui donnent l'impression de trouver la solution pour ce conflit échouent l'une après l'autre depuis Madrid en 1991. Notons d'ailleurs que d'autres territoires sont encore occupés par l'armée israélienne en Syrie et au Liban. Ainsi, des millions de réfugiés palestiniens sont éparpillés aux quatre coins de la planète sans que les « négociateurs » se soucient réellement de leur sort.

Pour une population arabe attachée aux symboles, ce conflit est passible d'affecter toute la région et pas seulement les pays directement concernés. Frustration, amertume, sentiment de révolte, sentiment d'être trahi par la communauté internationale, sentiment d'injustice, etc. Ce sont des éléments qui ne facilitent pas la tâche des décideurs des deux rives de la Méditerranée dans leur « lutte » contre le terrorisme et dans la volonté de promouvoir la démocratie.

Le « chantier » irakien représente encore un terrain propice pour le développement de toutes sortes de violence. A commencer par la violence de l'occupation, l'humiliation, les bavures et les dommages collatéraux. Avec plus de quatre millions de réfugiés irakiens dans les pays avoisinants et deux millions ou plus de déplacés à l'intérieur même du pays, la grave crise humanitaire qui semble échapper aux observateurs bienveillants risque d'alimenter la machine de la violence et du terrorisme. L'instabilité régionale est d'ores et déjà assurée.

Il importe de souligner que les orientations de la politique européenne dans le bassin méditerranéen sont pour l'opinion publique un facteur qui peut équilibrer une balance injustement déstabilisée par une politique américaine partielle dans le conflit arabo-israélien. Le rôle de l'union européenne dans la « résolution » de ce conflit en particulier et dans les problématiques politiques de la région en général est très attendu. Une idée répandue chez certains observateurs est que cela aura des répercussions à l'intérieur de l'Europe dans la mesure où le soutien de l'Occident à des régimes « despotiques et corrompus » et à Israël suscitera, à terme, des réactions au sein de la communauté musulmane en Europe.

Pour promouvoir la démocratie en parallèle de la sécurité, il faut surtout éviter de jouer le rôle du pompier pyromane en provoquant des conflits imaginaires afin d'imposer un calendrier déformé du processus du changement dans la région. Ainsi, comme nous l'avons constaté dans le cas irakien, parier sur les oppositions exilées ne semble pas donner ses fruits. Ce sont les forces vives intérieures, avec tous leurs défauts, qui sont capables d'entreprendre le changement. Et la création de nouveaux monstres dans la région (l'Iran) ne fait que créer de nouvelles zones de tension et de conflit qui n'aboutiront pas à l'installation d'une stabilité tant recherchée.

Un débat d'idées est nécessaire entre les acteurs des sociétés civiles arabes et leurs homologues de l'autre rive de la Méditerranée. L'objectif sera de persuader ces derniers à ne plus réagir avec des idées simples selon lesquelles « la démocratie dans les pays arabes est un plus » ou que ce « produit de luxe » n'est pas nécessaire pour le moment. Les échanges entre les sociétés civiles méditerranéennes jouent un rôle crucial dans la mise en place d'un engagement méditerranéen commun et durable qui ne soit pas uniquement occasionnel.

Les pays arabes sont devant le défi d'intégrer le processus de la transition démocratique, qui passera par une seule voie : un État de droit soutenu par les institutions de la société civile. Pour y parvenir, une réforme globale politique, économique et administrative semble la seule issue.

A partir de ce constat, le rôle de la société civile est très important et il est préférable que les instances européennes s'intéressent surtout à son impact sans tenter d'influencer ou d'orienter son travail. Il faut aussi savoir distinguer entre la société civile réellement active sur le terrain et la fausse société civile active dans les cocktails des ambassades, qui parle notre langue, boit de l'alcool, dont les femmes ne sont pas voilées... Des critères qui n'aident pas à établir une relation de confiance avec les acteurs impliqués sur le terrain. La panoplie doit être plus large.

# Annexes

## About the authors

**Esra Bulut-Aymat** is a Research Fellow at the EU Institute for Security Studies in Paris, where she deals with politics and conflict in, and EU policy towards, the Middle East and Mediterranean. Prior to joining the institute, she worked for International Crisis Group, the London School of Economics and Political Science (LSE), and the United Nations Development Programme (UNDP). She holds a Ph.D and MSc from LSE and BA (Hons) from the University of Oxford.

**Salam Kawakibi** a étudié les sciences politiques (troisième cycle) à l'Institut d'Études politiques d'Aix-en-Provence après des études universitaires en sciences économiques et en relations internationales en Syrie. Il a été en charge de l'Institut français du Proche-Orient à Alep (Syrie) entre 2000 et 2006. Actuellement, il est chercheur en sciences politiques à l'Initiative pour une réforme arabe à Paris ainsi qu'à l'université d'Amsterdam et chercheur associé au CIDOB. Il a contribué à plusieurs ouvrages en français, arabe et anglais, dans lesquels il a examiné les questions des droits de l'homme, des médias, de l'immigration et des sociétés civiles.

**George Joffé** lectures at the Department of Politics and International Studies (POLIS) in the University of Cambridge, where he teaches a course on the international relations of the Middle East and North Africa, with particular emphasis on Euro-Mediterranean affairs. He was formerly the deputy-director of the Royal Institute of International Affairs (Chatham House) in London and has also been involved in the EuroMeSCo network of policy and security institutes in the European Union and the South Mediterranean.

## Abbreviations

EEC	European Economic Community
ENP	European Neighbourhood Policy
NGO	Non-governmental organisation
ONG	Organisation non gouvernementale
UfM	Union for the Mediterranean

## RECENT IEMed PUBLICATIONS

- Euromed Survey**      **Euromed Survey of Experts and Actors n°1. Assessment of the Euro-Mediterranean Partnership: Perceptions and Realities**  
*Erwan Lannon, Iván Martín et al, 2010*
- Monographs**        **n° 7 Europe-Méditerranée. Enjeux, stratégies, réformes**  
*Larabi Jaïdi, Andreu Bassols, Henry Marty-Gauquié, Iván Martín, Abdelkrim Dahmen, Eneko Landaburu, Diego López Garrido, Senén Florensa et al, 2010*
- Documents**        **n° 5 Comment faire avancer le Statut avancé UE-Maroc ?**  
*Larabi Jaïdi, Iván Martín, IEMed - GERM, 2010*
- n° 4 Barcelona Euromed Forum. Union for the Mediterranean: Projects for the Future, 2010**
- Papers**              **n° 9 Climate Change and Mediterranean Security**  
*Hans Günter Brauch, 2010*
- Mediterranean Yearbook**      Published jointly by IEMed and the Fundació CIDOB in English, French, Arab, Spanish and Catalan. Analyses the most outstanding events in the Mediterranean.  
**Med.2009**  
*Hassan Abouyoub, Sergio Alesandrini, Paul Balta, Taib Fassi-Fihri, Benita Ferrero-Waldner, Senén Florensa, Ian Lesser, Miguel Ángel Moratinos, Josep Piqué, Larbi Sadiki, Javier Solana, Álvaro de Vasconcelos, Richard Youngs et al, 2009*

## RECENT EUISS PUBLICATIONS

- Books**                **Quelle défense européenne en 2020 ?**  
*Claude-France Arnould, Juha Auvinen, Henri Bentégeat, Nicole Gnesotto, Jolyon Howorth, F. Stephen Larrabee, Tomas Ries, Jacek Saryusz-Wolski, Stefano Silvestri, Alexander Stubb, Nuno Severiano Teixeira, Álvaro de Vasconcelos, Alexander Weis, Richard Wright; sous la direction de Álvaro de Vasconcelos; préface de Catherine Ashton, 2010*
- Chaillot Papers**    **n° 120 Nuclear weapons after the 2010 NPT Review Conference**  
*Ian Anthony, Camille Grand, Łukasz Kulesa, Christian Molling, Mark Smith; edited by Jean Pascal Zanders, April 2010*
- Occasional Papers** **n° 84 Human rights challenges in EU civilian crisis management: the cases of EUPOL and EUJUST LEX**  
*Wanda Troszczyńska-van Genderen, August 2010*
- Reports**             **n°07 A strategy for EU foreign policy**  
*Esra Bulut, Nicola Casarini, Sabine Fischer, Giovanni Grevi, Damien Helly, Juha Jokela, Daniel Keohane, Erwan Lannon, Rouzbeh Parsi, Luis Peral, Jacques Rupnik, Álvaro de Vasconcelos, Paulo Wrobel, Marcin Zaborowski, Jean Pascal Zanders; edited by Álvaro de Vasconcelos, June 2010*
- Policy Brief**        **n° 05 Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999**  
*Daniel Keohane and Charlotte Blommestijn, December 2009*

All EUISS and IEMed publications can be accessed via the Institutes' websites:  
[www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu) and [www.iemed.org](http://www.iemed.org)

This is the ninth in a series of ten papers published jointly by the EU Institute for Security Studies (EUISS) and the European Institute of the Mediterranean (IEMed) which aim to address ten critical topics for Euro-Mediterranean relations. The papers have been commissioned with a view to formulating policy options on a set of issues which are central to achieving the objectives set out in the 1995 Barcelona Declaration and the Paris Declaration of 2008, as well as defining new targets for 2020 in the political, economic and social spheres.

This ninth paper deals with two distinct but interlinked topics: one chapter focuses on the question of political identity at the national level and its implications for regional integration, while the other addresses the issue of how civil societies can be constructed within states where, as a precondition, the rule of law must be valued and upheld. Both authors argue that policy-thinking on Euro-Mediterranean relations needs to pay more attention to the domestic sphere as the key arena in which both identity and democracy evolve.

ISBN 978-84-393-8116-7

European Institute of the Mediterranean  
Girona 20  
08010 Barcelona  
Spain  
phone: + 34 93 244 98 50  
fax: + 34 93 247 01 65  
e-mail: [info@iemed.org](mailto:info@iemed.org)  
[www.iemed.org](http://www.iemed.org)

ISBN 978-92-9198-154-0  
QN-80-10-009-EN-C

EU Institute for Security Studies  
43 avenue du Président Wilson  
75775 Paris cedex 16 – France  
phone: + 33 (0) 1 56 89 19 30  
fax: + 33 (0) 1 56 89 19 31  
e-mail: [info@iss.europa.eu](mailto:info@iss.europa.eu)  
[www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu)