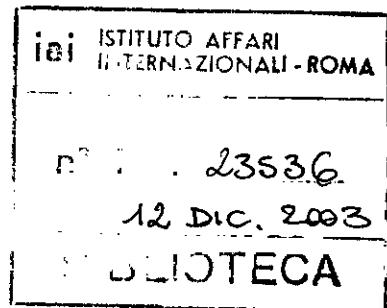


**EUROMESCO WORKING GROUP
ON EURO-MED SECURITY COMMON GROUND**
III Seminar
Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo)
Tunis, 10-11/X/2003

- a. Programme provisoire
- b. "Rationale of the Working Group's 2003 work plan"
- 1. "La perception maghrébine de la sécurité, dans le partenariat euro-méditerranéen"/ Khalifa Chater (11 p.)
- 2. "Southern Mediterranean perceptions and proposals for Mediterranean security"/ Gamal A.G. Soltan (21 p.)
- 3. "Les droits de l'homme en Islam et en Occident"/ Mustapha Benchenane (15 p.)
- 4. "Democracy and the EMP: European and Arab perspectives"/ Richard Gillespie and Richard Young (14 p.)



EuroMesCo Working Group on Euro-Med Security Common Ground
III seminar
Tunis 10- 11 october 2003

Programme provisoire

Vendredi 10 octobre

09:00 – 13 :00

Introduction (9:00-9:30)

- Allocution de bienvenue de Monsieur Rachid Driss, Président de l'AEI
- Présentation des travaux du groupe de travail, Roberto Aliboni, coordinateur du groupe, Vice-président de l'IAI de Rome.

1ère session : Perceptions et concepts arabes de la sécurité euro-méditerranéenne (9:30-11:00)

- Intervenants : Khalifa Chater, Viceprésident AEI (la perceptions du Maghreb) et Gamal A. Soltan, Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cairo (la perception du Machrek)
- Commentaire : Ahmed Ouneïs, ancien Ambassadeur, Tunisie
- Discussion

Pause café (11 :00-11 :30)

2ème session: Le concept arabe de Droit de l'homme dans le cadre du PEM (11:30-13:00)

- Intervenant : Mustapha Benchenane, Université René Descartes, Paris V
- Commentaire : Ahmed Driss, Universitaire, Coordinateur AEI, Tunisie
- Discussion

15 :00 – 17 :30

3ème session : Le concept de Démocratie dans le cadre du PEM (15:00-16:00)

- Intervenants: Richard Gillespie, Jean Monnet European Centre of Excellence, University of Liverpool, et Richard Youngs, Norwegian Institute of International Affairs, University of Norwich
- Commentaire : Dorothée Schmid, chercheur IEP Paris, France

Pause café (16:00-16:30)

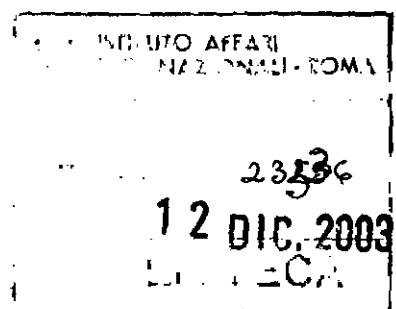
- Discussion (16:30-17:30)

Samedi 11 octobre

09:00 – 11 :00

4ème session : Le terrain d'entente euro-med sur la sécurité. Bilan des travaux du Groupe et perspective de travail (9:00-11:00)

- Intervenant : Roberto Aliboni
- Discussion
- Clôture



(b)

EuroMeSCo Working Group (WG) on The Charter and the search for a Euro-Med common ground

Rationale of the Working Group's 2003 Work Plan

In its Work Plan 2002 the Working Group has taken into consideration a number of concepts (asymmetric violence, civil society, conditionality, conflict prevention, democracy, governance, human rights, non-interference, ownership, the rule of law, security governance) with the aim of exploring the possibility of reaching out to a common language as a factor that would enable the Euro-Med Partners to take up talks about a Euro-Med Charter for Peace and Stability.

This exercise has provided first useful insights that will be developed in 2003 as well. On the other hand the Valencia Action Plan adopted in April 2002 has pointed out the idea of a common language.

In this framework, the Working Group on the Charter and the search for a Euro-Med common ground will complete in 2003 its consideration of such concepts, in particular with reference to democracy, security governance and asymmetric violence. Three fields in which orientation for cooperation looks especially significant in relation to current development in the region (political reform in Palestine and Iraq, cooperation on terrorism and the impact stemming from the development of the ESDP). Papers will be requested on these topics on both sides of the Mediterranean.

As a necessary background to analysis in the fields mentioned above, the Working Group feels that Southern security perceptions in Euro-Med relations have to be revisited. To that purpose two papers on this topic will be requested, one in Maghreb and the other in the Mashreq.

These new inputs along with those accumulated in the two previous years will make it possible to proceed to a final Report on Euro-Med security prospects for a common ground to be used eventually as a platform for the Euro-Med Charter.

Summing up, the Working Group will complete its exploration of common languages in the Euro-Med Relations by pursuing its exercise with reference to democracy, security governance and terrorism. It will also complete its three-year endeavour by releasing a final report on the Euro-Med security common ground.

Working Group Agenda 2003

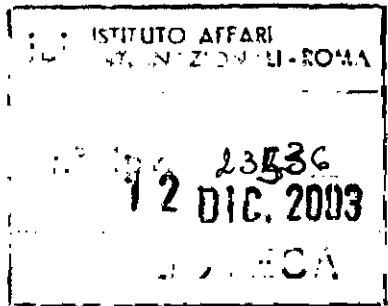
The EuroMeSCo Working Group has commissioned the following four papers:

- 1. Concepts and proposals for common Euro-Med security coming from southern partners: a view from the Mashraq, by Gamal Abdel Gawad Sultan, Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cairo, Egypt**
- 2. Concepts and proposals for common Euro-Med security coming from southern partners: a view from the Maghreb, by Kahlifa Chater, Vice-President of Association des Etudes Internationales, Tunis, Tunisia**
- 3. Concepts of democracy in the Southern Mediterranean Arab countries and the EU: seeking to close the gap, by Richard Gillespie, University of Liverpool and Richard Youngs, University of Norwich, U.K**
- 4. Human Rights concepts in the Southern Mediterranean Arab countries and the EU: seeking to close the gap, by Mustapha Benchenane, Université La Sorbonne (Paris V), France**

The Working Group will discuss the four papers during a restricted seminar organised by the Association des Etudes Internationales in Tunis in September 10th-11th 2003.

A final report on security concepts in the Euro- Mediterranean framework is due to be completed by Roberto Aliboni, EuroMeSCo Working Group coordinator, and a first version of it will be submitted during the seminar in Tunis.

In December 2003/January 2004, the EuroMeSCo Working Group will hold the final meeting in Rome and will discuss the issues analysed during the 2001-2003 period.



EUROMESCO WORKING GROUP ON
« The Charter and the search for a Euro-Med common ground »

**La perception maghrébine de la sécurité,
dans le partenariat euro-méditerranéen**

Professeur Khalifa Chater¹

Seminar in Tunis
10-11 OCTOBRE 2003.

¹ Vice-Président de l'AEI, Tunis

«Il reste que nous essayons de construire des utopies relativement rationnelles, quoique par définition prématurées ; et que le monde n'appartient pas au seul ordre de la Raison. Il nous faudra cependant réagir vite, car les menaces sont pour très bientôt ; et nous sommes tous des otages de la survie. Avant même l'épuisement des ressources non renouvelables et la réalisation d'un niveau de pollution insupportable, notre monde d'injustices peut aboutir à une amplification, une accélération des misères et des révoltes ; ces dernières sont en cours d'exécution, ici et là : elles sont sorties du domaine des hypothèses... »

(René Dumont, *L'utopie ou la mort*, Paris, Le Seuil, 1973. 2^e édition 1974, p. 147.)

Signe des temps nouveaux, cette identification de la menace, faisant valoir une éthique de solidarité, une vision humaniste et une réflexion généreuse a été occultée, dans une large mesure, par la pensée unique. Telle qu'elle est redéfinie actuellement, dans le discours dominant, la question de la sécurité alimente un contentieux non avoué, mais bien réel, entre les habitants des deux rives de la Méditerranée. Elle conforte la fracture Nord-Sud ou du moins participe à l'identification d'une ligne de démarcation, difficile à occulter. La sécurité est, de fait, érigée par les partenaires du Nord, en obsession², en idéologie sinon en théologie. Pour les pays sud-méditerranéens, ce discours sécuritaire est sans objet ou presque puisque l'état des rapports de forces met les puissances occidentales à l'abri des menaces des pays émergeants, qui détiennent un potentiel militaire réduit et quasi symbolique. Les analystes maghrébins font valoir, d'autre part, que la Méditerranée occidentale est l'objet du contrôle politico-militaire des Etats-Unis et de l'Otan et que la coalition contre l'Irak (1990-1991) a relégitimé la guerre alors que l'invasion de l'Irak par les troupes américano-anglaises (2003) a institué «la guerre préventive», qui pouvait être déclarée arbitrairement et à tout moment, par les puissances hégémoniques. Empruntons, en l'atténuant l'expression de Jean-Paul Sartre : «l'enfer, ce sont les autres», pour expliciter ce malentendu sur ces différentes identifications des origines des risques et l'ampleur des menaces qu'elles constituent pour l'autre. Nous nous sommes «alternativement envahis et agressés»

2 - Voir, à titre d'exemple, le numéro de *Manière de voir*, 71, octobre-novembre 2003, intitulé Obsessions sécuritaires.

affirme Laure Borgomano-Loup³. La sécurité reste donc « un objet d'interprétation en partie subjective dans lequel l'imaginaire et la mémoire jouent un rôle important⁴ ». Ce que j'appelle la dichotomie référentielle.

I - Le champ de la perception et le nouveau contexte : Transgressant son horizon, la perception maghrébine de l'enjeu sécuritaire appréhende nécessairement les faits qui se produisent dans son aire géopolitique. Elle tient compte, d'autre part des mutations du contexte politique, depuis la chute du mur de Berlin (novembre 1989), la disparition de l'ennemi soviétique et les effets des guerres d'Irak en 1990-1991 et 2003

a) Le champ maghrébin effectif de l'enjeu sécuritaire : Nous nous proposons de limiter nos investigations à l'aire maghrébine. Nous devons, cependant, tenir compte de l'interaction de ce champ d'investigation avec son aire de solidarité organique. Le Maghreb partage, en effet, le référentiel de l'aire arabo-musulmane, participant aux fondements historiques et culturels communs qui détermine dans une large mesure, la perception sécuritaire différentielle. Une même histoire partagée : la vie de l'oumma (sa genèse, son expansion et son déclin), la grandeur du califat-sultanat ottoman, qui s'étendait de la péninsule arabique à l'Algérie et son déclin dès le XIXe siècle et les épreuves de la colonisation qui s'en suivirent, y compris la tragédie palestinienne, annoncée dès 1917, dans le cadre du jeu politique de la Grande Bretagne, sur la scène moyen-Orientale. Le Maghreb est affectivement et effectivement intégré à la communauté arabo-musulmane. Il est donc attentif à tout ce qui concerne le destin communautaire. D'autre part les effets de la mondialisation accentuent cet aspect. L'information-flux est diffusée, en directe, par les médias internationales. D'autre part, les chaînes câblées du Golfe (essentiellement al-Jazira et al-Arabiya) assure au téléspectateur maghrébin la proximité virtuelle du vécu des scènes de combats, de résistance et de répression. Elles l'interpellent et l'intègrent dans l'aire des épreuves. Fait d'évidence, le Maghreb est sous l'emprise des « ondes de choc » des zones de tensions au Moyen-Orient, et dans une certaine mesure, de l'ensemble de l'oumma (la communauté musulmane). Mais cette implication est différentielle, selon les différents cercles d'appartenance (Afrique du Nord, diaspora maghrébine en Europe, monde musulman etc.).

3 - Voir l'étude de Laure Borgomano-Loup, *Perceptions interculturelles des questions de sécurité en Méditerranée ou le château des destins croisés*, étude pour le Collège de Défense de l'OTAN.

4 - *Ibid.*

Autre facteur d'unification de l'aire géopolitique arabe et musulmane, elle est appréhendée volontiers par le discours dominant occidentale par des schémas réducteurs et des visions globales, occultant les spécificités régionales et nationales. Le Maghrébin est bien souvent définie exclusivement par son arabité ou sa religion musulmane. Nous y reviendrons.

b) Le nouveau contexte ou l'idéologisation de la menace du Sud : Il serait hors de question de reconstituer le processus de l'émergence et de la formulation de cette idéologie sécuritaire occidentale. Bornons-nous à présenter quelques repères contemporains. L'ordre européen en Méditerranée occidentale est de fait bien établi depuis l'expédition anglaise contre le Maghreb en 1816 et l'occupation d'Alger en 1830. L'expansion coloniale, qui s'est partagée les rives du sud a conforté les positions hégémoniques européennes. Les faits de résistance, les opérations dites de «pacification» et les dépossessions qui s'en suivirent, ont nourri certes l'imaginaire, en ravivant le contentieux historique (expulsion des morisques, jihad, croisade, course etc.). Mais le Maghreb ne constituait point de menaces. La décolonisation du Maghreb et l'exode des pieds noirs ont favorisé l'émergence des mouvements racistes, prenant comme otages et boucs émissaires les immigrants maghrébins, qui ont été bien souvent perçus comme groupes ethniques, de religion musulmane, porteur d'une menace identitaire. Cette perception s'enracine, en réalité, dans cette "relation occultée et refoulée" et des "schémas de pensée et des narrations de la période coloniale⁵".

L'émergence de l'islamisme et ses opérations terroristes, en Europe ne pouvaient qu'inquiéter et provoquer la peur. Nous en conviendrons. Mais l'amalgame, qui en a résulté, confond islam et islamisme, érigeant l'ensemble de la communauté musulmane en superstructure du terrorisme. Par cette vision des choses - «une stratégie⁶», d'après Pierre-André Taguieff - "L'Islam serait par nature, de toute éternité et partout, fanatique, conquérant et générateur de terrorisme⁷." La disparition de l'ennemi soviétique créait un vide stratégique et délitigait l'Otan, en la privant de sa raison d'être. Est-ce que le danger musulman, surdimensionné à dessein, était appelé à prendre la relève. Cette manière de voir, propagée originellement par les formations politiques extrémistes en Europe, a été théorisée et idéologisée par Samuel Huntington, dans sa dichotomie guerrière Occident/Islam. Elle ouvre, opportunément, de larges horizons stratégiques.

5 -Jocelyne Césari, *in Cemoti*, n° 33, 2002, p. 8.

6 - Pierre-André Taguieff, *Face au racisme*, La Découverte, Paris, 1991.

7 -*Ibid.*

La tragédie du 11 septembre - un cauchemar pour l'ensemble de l'humanité - a suscité, chez certains, un déchaînement des passions et une perte des repères. A la faveur de ce nouveau contexte, cette appréhension de l'Islam - une menace politique internationale - a été adoptée, dans des discours d'importants dirigeants politiques, avant d'être popularisée par le brûlot d'Oriana Fallaci, qui a pour objectif de mobiliser l'Occident pour faire face à une « croisade à l'envers ». Le grand succès de librairie en Italie (800 000 exemplaires) et en France de ce réquisitoire⁸, “où le fantasme l'emporte sur la raison⁹” est révélateur. Théorisée par les nouveaux experts de la peur l'Islamobie a, désormais, droit de cité en Occident, aux Etats-Unis mais aussi en Europe. Nous partageons les vues de Vincent Geisser, qui estime que “les représentations médiatiques du fait musulman restent dominées par la mise en scène d'une altérité radicale et conflictuelle¹⁰”, qui évoque, hâtivement et comme relais de la menace du Sud «la benladenisation» des banlieues. Nous devons remarquer, cependant, que les manifestations d'envergure, dans les grandes villes d'Europe et d'Amérique contre la guerre d'Irak font valoir une prise de distance de fait par rapport à la vision apocalyptique des guerres de civilisations, du discours fondateur de Huntington et des analystes militaires qui se sont empressés d'adopter ses vues, lors de la guerre d'Irak. Dans ce contexte, la démarcation en Europe entre les différents Etats permet de corriger la vision unilatérale de la menace, rejetée, d'ailleurs, par les mouvements altermondialistes. Mais en dépit de l'émergence de cette pensée solidaire, les propos de dérive semblent partagées par de larges secteurs de l'opinion publique et de certains Establishments politiques. Les discours diplomatiques ne peuvent démentir cette réalité. De ce point de vue, les Maghrébins du partenariat euro-méditerranéen rejoignent, bel et bien, «le monde des autres». Lucidité oblige, nous devons prendre en compte cet aspect de la question.

Nous remarquerons, néanmoins, que la perception de l'enjeu sécuritaire révèle, en dépit de la solidarité au sein de l'ensemble de l'aire, des effets d'entraînement des chaînes de Télévision du Golfe, une certaine distanciation effective chez les penseurs, les analystes et même les hommes de la rue du Maghreb. Est-ce à dire qu'on peut dégager une opinion publique maghrébine spécifique ?

8 - *La rage et l'orgueil*, Paris, Plon, 2002.

9 - Philippe Grimbert, in *Le Point*, n°1549, 24 mai 2002, p. 62.

10 - Vincent Geisser, *La nouvelle islamophobie*, La Découverte, Paris, 2003.

I - La menace consubstancielle à l'Islam ? : Elle intègre dans sa théorisation et son idéologisation, les séquelles du contentieux colonial, les problèmes des «peurs» de l'immigration/invasion et le terrorisme. Nous pouvons parler, de velléités d'engagement dans une guerre civilisationnelle. L'islamologue Mohamed Arkoun note judicieusement “qu'on assiste à une polarisation, à une fantasmatisation du regard européen sur l'Islam¹¹”. Il reconnaît cependant que la responsabilité est partagée : “J'admet, dit-il, que la responsabilité de cet usage non critique incombe aux musulmans eux-mêmes, qui lient effectivement l'Islam aux combats en cours, soit dans les sociétés dites islamiques, soit avec des adversaires désignés par le terme fortement idéologisé d'«Occident»¹²”. Nuançant son jugement et affinant sa pensée, Mohamed Arkoun affirme, en avril 2003 :

“Il est faux d'incriminer ces entités abstraites appelées indifféremment le Coran ou l'Islam, comme une idéologie de combat. Celle-ci fonctionne en fait comme une réaction dialectique aux pressions extérieures ... Une dialectique de la domination, de l'agression politique et culturelle et du contrôle géopolitique d'un côté, de l'exaspération du sentiment de faiblesse, d'humiliation, d'arriération, d'oppression, d'échec de l'autre¹³. ”

Le Marocain Mahdi Elmandjara, semble, par contre, partager l'approche de la guerre civilisationnelle, présentée comme riposte défensive: “La guerre du Golfe, dit-il, et celles des conflits Nord-Sud à venir est essentiellement d'ordre culturel. Aucun pays, aucune culture ne peut rester indifférent à des stratégies et à des plans qui visent ses systèmes de valeurs. Un minimum de vigilance est requis à cet égard. Comme le font d'ailleurs les pays européens, et la France en tête, vis-à-vis de l'envahissement culturel américain. Pourquoi nous serait-il interdit de faire la même chose¹⁴ ?” Nous retrouvons les termes privilégiés de la menace de la mondialisation, exprimée par de nombreux intellectuels arabes. Dans une analyse récente de la situation internationale, Mahdi Elmandjara affirme que “la nouvelle guerre civilisationnelle” a commencé, en Irak, en 1990-1991 et qu'elle a été “le premier épisode d'un processus qui a pour objectif la lutte contre les valeurs islamiques et humaines” et que “la seconde guerre civilisationnelle en Afghanistan était un prélude à l'effondrement de l'empire qui jusqu'à présent domine le

11 - Mohamed Arkoun, *Le Monde* du 6 octobre 2001, *op. cit.*

12 - Ibid.

13 - *Le Monde diplomatique*, avril 2003.

14 - Interview, *Al-Khadraa*, Tanger, 12 et 19 avril 1991.

monde¹⁵". Nous ne partageons ni le diagnostic relatif à l'effondrement dans le court terme du pouvoir monopolaire, ni la définition de la guerre de civilisations, qui occulte les centres d'intérêts et les dimensions économiques, politiques et militaires des enjeux internationaux. Le discours politique tente, dans ce cas, de masquer les objectifs réels. Sommes-nous entrés dans l'ère de la «phobiocratie», selon le concept d'Almandjara ? Ce qui est sûr c'est que les discours de la peur et de la vulnérabilité, ont été, instrumentalisés à dessein, depuis la tragédie du 11 septembre 2001, pour justifier les transgressions de toutes sortes.

Habib Boularès, intellectuel tunisien et actuel Secrétaire Général de l'UMA évoque opportunément le contexte de l'émergence de la thèse du clash des civilisations :

"Rappelons que la thèse du clash des civilisations... est apparue après la fin de la guerre froide, pour justifier le maintien d'une forte mobilisation militaire, que la chronologie la rendait déjà suspecte et tant que l'islamisme meurtrier n'a visé que l'Arabie, l'Egypte, la Tunisie ou l'Algérie, il n'a pas intéressé l'Amérique ou suscité des réactions salutaires, bien avant la fin de la guerre froide et, bien entendu, avant le 11 septembre¹⁶."

Partageant ces vues, nous avons dans une communication intitulée "dépasser le 11 septembre" et tentant d'évaluer les effets de l'adoption du paradigme de la lutte contre le terrorisme :

"L'après -11 septembre marque, de ce point de vue, le passage d'un monde à un autre, avec l'émergence d'un paradigme dominant et obsédant : la lutte contre le terrorisme. Mais comment identifier « l'ennemi » ? Fallait-il culpabiliser toute l'aire d'appartenance des « fous idéologiques» marginaux et hors-la-loi, chez-eux ? Paradigme réducteur, comme tout paradigme d'ailleurs, la lutte contre le terrorisme doit être accompagnée et confortée, pour asseoir sa crédibilité, par le respect intransigeant des principes de droits et, bien entendu, la prise en ligne de compte des revendications légitimes des mouvements de libération nationale, de la question palestinienne, en l'occurrence, tout en évitant les amalgames¹⁷ .

Fait d'évidence, qu'il n'y pas lieu d'occulter ou de redimensionner, l'actualité a révélé l'émergence d'un ennemi invisible, difficilement réductible, constitué par les nébuleuses intégristes, constituées en réseaux, s'adonnant au terrorisme. Mais les pays magrébins eux-mêmes été les cibles des attaques terroristes (Jerba, en avril 2002 et Casablanca, en mai 2003) de ces réseaux

15 - "l'Amérique ... décadence d'un empire", *in Assahafa*, du 12 septembre 2002.

16 - Conférence à l'Institut de Relations Internationales de Tunis, 8 septembre 2003.

constitués en Europe. Faut-il rappeler que les mouvements intégristes ont pu bénéficier, en dépit des avertissements des Etats maghrébins, d'une certaine tolérance et parfois d'un certain soutien, en Europe et aux Etats-Unis. Ce qui leur a permis de constituer leur infrastructure de combat et de construire leur réseau-monde.

II - La tragédie palestinienne, un enjeu sécuritaire central : Les analystes maghrébins sont unanimes à considérer la question palestinienne, comme enjeu sécuritaire central. La négation de la nationalité, l'occupation territoriale, la stratégie de colonisation, en Cisjordanie et les projets expansionnistes en cours de réalisation constituent des facteurs d'insécurité et d'instabilité dans la région. Le terrorisme d'Etat d'Israël est à l'ordre du jour. Disposant de l'arme nucléaire, défiant les normes onusiens, assuré du soutien inconditionnel des Etats-Unis et ménagé de fait par l'Establishment international, il fait valoir ses options guerrières. Abdallah Laroui, penseur marocain, affirmait dès 1969 : "Le «réel» des Israéliens est une guerre ininterrompue, celui des Palestiniens et des Arabes en général est une possibilité de co-existence¹⁸". "Pour nous, Arabes, ajoute-t-il, ce ne n'est pas tellement la position israélienne qui nous offusque que celle du Tiers, essentiellement occidental". Explicitant cette dimension, Ahmed Ounaës évoquait "l'écart catégoriel" d'Israël, son refus de reconnaître le principe d'égalité des peuples de la région : "Ce statut exorbitant s'appuie sur une capacité militaire qui lui confère une suprématie relative en mesure de dissuader toute velléité de résistance régionale... La logique de la suprématie est de préserver la faculté d'action unilatérale absolue, à l'exclusion de toute espèce de limitation politique, juridique ou stratégique inhérente à un système multilatéral. Peut-on omettre ce constat dans la structuration de la sécurité régionale ? ... Quelles dispositions lient les partenaires (du processus de Barcelone) relativement aux violations des principes fondateurs du Partenariat ? A ce point de notre relation, la dérobade serait fatale et, pour nous, l'exaspération risque de prendre le pas sur le pessimisme¹⁹."

Délibérément, nous concluons par cette vision optimiste de Rachid Driss, évoquant le scénario de paix globale du prince Abdallah d'Arabie Séoudite :

17 - Communication présentée lors du séminaire "le monde après le 11 septembre". Voir acta in *Etudes Internationales*, n°85, 4/2002, pp. 44 - 52.

18 - Abdallah Laroui, "la logique du sionisme politique et la paix", in la revue *Souffles*, Rabat, 3e trimestre 1969.

19 - "Les enjeux de l'Euro-Maghreb", Actes du colloque international : Le Maghreb et l'Europe, une vue à moyen terme, organisé par *Réalités*, 24-26 avril 2002.

“(Ce projet) découle d'un désir de paix et de sécurité et d'une volonté de dépasser les sentiments et les rancœurs. Ce projet rappelle, dans son esprit, la réconciliation franco-allemande, après la seconde guerre mondiale. Pourquoi le miracle accompli en Europe ne pourrait-il pas se répéter au Moyen-Orient ?²⁰”.

Démarcation de l'approche tunisienne et dans une large mesure maghrébine, l'attachement au processus de paix est assumé et revendiqué. La logique politique ne perd pas ces droits, dans la tourmente et le désarroi. Citons, dans ce même ordre d'idées, que la stratégie de la lutte à outrance, les opérations de kamikazes et les attaques aveugles suscitent, auprès de larges secteurs de l'élite des jugements critiques. Versé dans les sciences religieuses et la théologie musulmane, le penseur algérien Mohamed Arkoun récuse l'emploi du terme de chahid ou martyre de la foi et estime “qu'il est complètement décontextualisé, comme le font toutes les exégèses à caractère idéologique et politique, surtout lorsque l'acte terroriste entraîne la mort de tant d'innocents absolus²¹. ”

Conclusion : Les Maghrébins ne partagent pas la perception européenne de l'enjeu sécuritaire et rejettent son identification des facteurs de risque, provenant des rives Sud de la Méditerranée. Ils remettent en cause le paradigme du «choc des civilisations» et du conflit irréductible Occident/Islam, à l'exception des intégristes qui sont les alliés objectifs de cette vision. Les Maghrébins sont, d'autre part, choqués, par «la peur de l'immigration/invasion», entretenue par l'extrême-droite, prompte à évoquer le péril musulman, arabe ou maghrébin. Ces amalgames fondent des fantasmes, culpabilisant l'autre, le présentant comme épouvantail.

Le danger du terrorisme intégriste est bel et bien réel. Ses actions de déstabilisation n'épargnent guère le Maghreb et l'aire arabe. Pis encore, elles les privilégient volontiers. Nous remarquons cependant que la mise en échec du processus de paix accroît l'audience du Hizb Allah et du Jihad islamique aux dépens des organisations laïques. D'autre part, la guerre d'Irak et l'occupation qui s'en suivit, déstabilisent la région, tracent des lignes de fractures et des pôles de tensions, propices à toutes les dérives. Les sources de malaises permettent de dangereuses manœuvres, qui risquent de menacer les équilibres fondateurs. Les foyers de tension en Palestine et en Irak et les

20 - Editorial, *Etudes Internationales*, Tunis, n° 83, 2/2002, p. 4.

21 - Patrice de Beer et Henri Tincq, interview de Mohamed Arkoun, *Le Monde*, 6 octobre 2001.

ressentiments qu'ils alimentent, constituent, dans ce contexte, des "semences" qu'utilisent opportunément les mouvements intégristes.

La pensée maghrébine privilégie le traitement politique des crises à l'option exclusivement sécuritaire. Elle estime que le discours politique définissant comme terroristes, le mouvement national palestinien et la résistance à la colonisation n'est pas crédible. A l'appui, ils évoquent comme référence la révolution française, l'indépendance américaine et la lutte pour la décolonisation de leurs propres pays. Le Moyen-Orient reste donc parsemé d'embûches, tant que le processus de paix reste bloquée. Privés d'horizons, les jeunes palestiniens - des damnés de la terre - n'ont plus rien à perdre. Proies faciles de toutes les utopies, ils sont agités par les vents contraires. Mais la moralisation de la résistance qui implique la moralisation de la politique de leurs adversaires (condamnation des attentats ciblés, dénonciation du droit de poursuite contre les populations civiles, cessation de la terreur d'Etat, reconnaissance de la légitimité de l'autorité palestinienne) exige la révision des moyens de lutte par la condamnation des attaques contre le civils et la privilégisation de la conquête politique de l'opinion israélienne et internationale, pour faire valoir leur juste cause.

L'examen de la situation au Moyen-Orient, le blocage du processus d'Oslo, la condamnation prématurée de la feuille de route et la fermeture de l'horizon devant la jeunesse palestinienne provoque une exaspération compréhensible, une radicalisation de la résistance, une montée des périls. L'escalade et les situations de désespoir qu'elle génère, encouragent et entretiennent les dérives politiques. Elles offrent des opportunités aux partisans des options extrémistes. Le diagnostic prophétique de René Dumont, en 1973, mérite d'être méditée :

"Le seul espoir des malheureux, ils le comprennent, est de nous faire peur. Et notre société si artificielle, si complexe, devient de ce fait de plus en plus vulnérable à l'audace de ceux qui n'hésiteront pas à faire le sacrifice de leur vie. Alors ? Il nous faut essayer de reconstruire un vrai Nouveau Monde, sur des bases entièrement repensées²²".

Formulé dans un autre contexte, dans une approche globale, sans rapport direct avec la question palestinienne, cet avertissement de René Dumont préconise un traitement préalable des situations de désespoir politique, économique et social pour conjurer les démons.

22 - René Dumont, *l'utopie ou la mort*, Paris, Le Seuil, 1973. 2^e édition 1974, pp. 155-156.

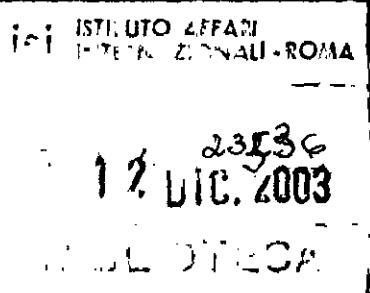
Soucieux de présenter toutes les composantes des situations de risques et de menace, nous avons, dans une précédente étude, formulée notre adhésion au concept de la sécurité globale²³, qui intègre tous les facteurs économiques, sociaux et politiques qui constituent des facteurs de risque en tant que sources de malaise, de ressentiment, de révolte et de désespoir. Les rapports d'hégémonie, les relations d'asymétrie, l'inégal développement et leurs conséquences sur les conditions de vie peuvent entretenir les tensions. Un re-équilibrage des rapports Nord-Sud serait plus opportun que les fermetures des frontières, l'édification d'un mur symbolique et la constitution des brigades militaires de surveillance. Il s'agit, en priorité de faire échec à ce processus de méfiance et de peur et de repenser la politique européenne, en vue de reconstruire la confiance.

Khalifa Chater, 10 octobre 2003

chaterks@softhome.net

chaterk@hexabyte.tn

23 -Voir notre étude *Asymétrie et sécurité globale*, AEI, Tunis, juin 2003 in Euromesco briefs.



(d)

EUROMESCO WORKING GROUP ON
« The Charter and the search for a Euro-Med common ground »

Southern Mediterranean Perceptions and proposals for Mediterranean Security

Gamal A. G. Soltan¹

Seminar in Tunis
10-11 OCTOBRE 2003

¹ Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies Cairo

The security of the Middle East and North Africa –the MENA region- has acquired greater salience since the 1990s. However, only after a short period of improvement, which continued until the mid of the 1990s, the security structures and dynamics in the MENA region have gone through a period of deterioration. Central to the negative developments in that regard is the failure experienced by the Middle East peace process. The renewal of violent confrontations in the occupied Palestinian territories has released a wave of negative attitudes and unrest all over the MENA region. The destabilizing effect of this wave of violence and hatred can hardly be exaggerated. For a considerable extent, developments in the Palestinian territories is among the causes of the rising threat of terrorism in the past few years. Moreover, conditions in the Palestinian territories contribute to the tolerance which considerable segments in MENA societies have shown toward terrorist activities.

Even before the eruption of violence in the occupied territories, the nascent security dynamics in the MENA of the early 1990s have received serious blows. The assassination of Israel's prime minister Yitzhak Rabin followed by the ascendance to power by the Israeli right wing government of Benjamin Nathanyahu have interrupted the then ongoing processes of multilateral talks in the fields of security, refugees, environment and development. The Middle East peace process created the conducive conditions for the EMP to take off. Consequently, the slow down of the peace process, and later its complete nonexistence, has deprived the EMP of much of the needed wind to keep sailing.

Over the past eight years, the security concerns in the MENA region have not only persisted but rather got aggravated. Efforts to improve regional security could not catch up with these developments. It is against this background the security perceptions and proposals coming from the Southern Mediterranean should be addressed. The aforementioned developments have brought many of the Southern incumbent elites and intellectuals back to their long-established cautious attitudes towards domestic and foreign policy. The new policies and attitudes served by MEPP and EMP were too young and immature to survive the political hardships experienced during most of the past 8 years.

Developments in the MENA region have put more constraints on governments' policies of openness and regional cooperation. The radicalized public was not at ease experimenting with new policies while the same traditional concerns continue to impose their heavy burden. Under these circumstances, the balance between reformists and conservatives within governments was tipped back to the benefit of the latter. By and large, the two factions reached to a new compromise according to which new economic policies of reform are to be maintained while reviving traditional approaches to security and politics. The Southern Mediterranean countries are going through a period in which the outcomes of the inconsistent policies applied to the different fields are, for a great extent, canceling each other. The resulting stagnation further worsens the security situation in the MENA region.

The purpose of this paper is to delineate the southern vision for Mediterranean security. Engaging the southern vision(s) should help identify and explain its nature and limits. The few southern proposals geared for Mediterranean security will be identified and put into the wider perspective of southern vision for Mediterranean security.

***The Context**

The concept of Mediterranean security is relatively a new concept. Although Mediterranean security has been on the agenda for decades, it gained more salience only in the post cold war era. More important, the definition and connotation of Mediterranean security have experienced radical change recently. Two new elements should be mentioned in that regard. First, the increasing focus on the domestically-based security threats, i.e., economic development, good governance, human rights, terrorism and migration. Second, the trans-regional nature of the Mediterranean is increasingly emphasized. For decades, Mediterranean security used to refer to the security of the Mediterranean as a water way that should be kept open and safe for sailing. Mediterranean security has been transformed from the security of a strategic way point to guarding against the threats spilling over from certain countries or regions around the Mediterranean to other countries and regions. Europe, the Middle East and North Africa have been for long conceived as 'stand alone' security regions. The modern Mediterranean security concept brings the three regions together to make

them three interdependent security regions, and look even further to make them one integrated security region.

Mediterranean security is fairly developed on the conceptual level. The fact that developments in any of the sub-regional components of the Mediterranean are impacting the other components is widely recognized in the three sub-regions. However, operationalizing Mediterranean security has proved much more difficult. The agreement between the Mediterranean countries on the conceptual level is not matched by their capacity to develop the relevant common security policies. This failure might be attributed to the prevalent political and institutional cultures in the Mediterranean. While the challenges addressed in the Mediterranean are trans-regional in nature, the institutions in charge of addressing them are essentially designed to deal with straightforward national or regional challenges. There are, nevertheless, important variations in that regard. The EU enjoys a far developed institutional structure with higher capacity to deal with trans-regional challenges. The deficiencies the EU's institutional structure might have in that respect are nothing compared with the almost non-existent southern Mediterranean institutional structure of that kind.

Contrary to the EU, the Southern Mediterranean countries don't share the same vision of the Mediterranean. Southern views on the Mediterranean are the views of the different countries rather than the view of a homogeneous south. However, the Southern countries' views share some characteristics. First of all, perceptions and proposals of southern Mediterranean security should be studied against a background of limited interest in the subject among the southern policy makers, scholars and intellectuals. So far, the Mediterranean does not score high among the priorities of the Southern Mediterranean countries. Few examples could help explain this point. A humongous volume with thirty four chapters on Egypt's foreign policy did not include any single chapter about Egypt's Mediterranean policy (Ahmad, 1990). In their landmark book on the Foreign policy of Arab states, Korany and Dessouki did not include the Mediterranean among the priorities of any Arab state (Bahgat and Dessouki, 1991). A more recent book on a similar subject only slightly touched upon the Mediterranean (Hinnebusch and Ehteshami, 2002).

This is the negative side of the picture. On the positive side, interest in the Mediterranean has rapidly increased during the 1990s. Regardless of the variations among the Southern Mediterranean countries in this regard, the focus is made on the economic dimension of cooperation across the Mediterranean. Moreover, the Southern countries tend to perceive economic cooperation in the Mediterranean in vertical rather than horizontal terms, where economic cooperation in the Mediterranean is perceived as equivalent to the economic relations with the EU. Introducing the Mediterranean to the political and developmental discourse of the southern countries meant to accentuate the increasing importance given to the relations with the EU, rather than integrating the Mediterranean as an organizing concept of foreign policy in the fields of economics and security. It also meant to allow the southern countries' policies a better fit into the rising process of regionalization of the international political economy and to adjust to the new EU Mediterranean policy.

Although the southern countries' perception of the Mediterranean has changed during the process, the original characteristics of their perceptions remain, by and large, unchanged. Lack of interest in Mediterranean security is among the characteristics that persisted over time. The good news is that such negligence of Mediterranean security is derived from a deep cultural tradition not to perceive the Mediterranean in security terms. To the contrary, the Mediterranean as a cultural identity, foreign policy orientation, and a venue for progress and modernization has been for long among the influential cultural and political alternatives in Southern Mediterranean politics, especially in Egypt and Lebanon (Abbas, 1986; Shehada, 1996). In a survey of threat and security perceptions among Egyptian political parties' officials and intellectuals, the Mediterranean was not mentioned at all as a source of security concerns or threats (Abdel Salam, 1999). Also, in the annual report "The State of the Arab World" produced by a number of distinguished pan-Arab intellectuals, the Mediterranean was never included among the security threats facing the Arab World (Hal Al-Umma, 1996; Hal Al-Umma, 1999; Hal Al-Umma, 2000).

In a survey of Jordanian intellectuals' attitudes towards security threats, the Mediterranean was not mentioned among the security threats by any of the 316 surveyed intellectuals (El-Twaisy, 1998). The closest to Mediterranean security in

that regard is 'foreign military presence in the Gulf and the Mediterranean', which was considered by 56% of the respondents as a principal security threat (El-Twaisy, 1998, p. 96). Considering the troubled security environment in the Gulf, it could be argued that the Mediterranean could have been defined as a security threat by much smaller number if it were put in a separate category. Major economic regional blocks have been perceived as a security threat for the Arab World by 49% of the respondents (El-Twaisy, 1998, p. 96). This is a kind of generic concern that applies for the increasing number of economic blocks mushrooming everywhere while Arabs fail to build their own.

The Security Dimensions

The debate about Mediterranean security in the Southern Mediterranean has a number of characteristics as follows.

1. Mediterranean security is synonymous to relations with Europe. The literature about Mediterranean security in the southern Mediterranean tends to deal with the subject as another way of addressing relations with Europe. Mediterranean security in itself does not seem like having its own *raison d'être*.
2. Mediterranean security is extension of the security of the Middle East and North Africa. The case for the independent nature and identity of Mediterranean security has not been made yet in the Southern Mediterranean. Countries in the Southern Mediterranean try employing Mediterranean security to enhance their positions vis a vis their traditional security concerns.
3. Economic development, not security, is the main concern in the relations with Europe. It is not widely believed in the Southern Mediterranean countries that the Mediterranean as a security concept can help enhance their security. This is particularly the case on the short and medium terms. The contribution of the Mediterranean to security is mainly in the field of economics. But this, thus far, is seen as development rather than security.
4. More focus is put on the political role of the EU, both globally and in the Middle East. A great deal of the political debate in the southern Mediterranean is focused on the impact of changing international system on the south. The U.S. global

hegemony is a major concern in the southern Mediterranean. Scholars and intellectuals express disappointment with the unipolar international structure. The commons wisdom in the south is that a bipolar, or preferably multipolar international system better serves the interests of the southern Mediterranean countries (Ahmad, 1991, p. 197; Saif, 1998, p. 98). This is particularly the case with the security interest of the south, which is revolving around the Arab-Israeli conflict and limiting the interference of external powers in the domestic affairs of the southern countries. The increasing political role of the EU is closely and passionately watched by Arab scholars and intellectuals hoping it could help limit the U.S. hegemony². Not infrequently, Analysis in that regard is tainted with wishful thinking, where normal developments are interpreted as signs for the rise of European power at the expense of the U.S. (Zaki, 1990; Abdel Ghani, 1990; Umran, 1990).

The prevalent tendency in the Arab World is to confine the concept of security to issues of hard security. Consequently, it is more common in the Arab World to limit perceptions of threat and security to interstate relations, including the interstate conflicts in the Mediterranean. But the existing interstate disputes in the Mediterranean have for long been classified either as Middle Eastern or inter-Arab conflicts. While European policy makers and scholars tend to classify these conflicts as Mediterranean security threats, Arabs, on the other hand, find no need to redefine them in a way that relates them to the Mediterranean.

There are important variations among the Southern Mediterranean countries in that regard. By and large, the Maghreb countries' perceptions of Mediterranean security are less influenced by the Middle East conflict. On the other hand, the Mashreq countries' perceptions of the Mediterranean are highly influenced by their concerns with the Middle East. To a great extent the Mashreq countries' perceptions of Mediterranean security are extension of their Middle East policies. However, there are still some important variations among the Mashreq countries. As a rule of thumb, the higher the preoccupation of a Mashreq country with its immediate Middle Eastern concerns, the lower the level of interest it demonstrates toward Mediterranean security. Another rule of thumb is that the higher the tendency to open up the economy and society to the outside world, the higher the tendency to demonstrate

² This view is expressed by Gamal Amin and Ahmed Sidqi Al-Dijani in (Abdel Maguid, 1990).

interest in the Mediterranean security. A third factor is the extent to which the respective country's security is provided for by commitments of Western powers, whereas the higher the respective country's security is provided by Western security assurances, the higher its tendency to actively engage with Mediterranean security.

Applying the three rules, a continuum could be drawn with Syria at the very far end with the least interest in Mediterranean security, and Jordan at the other end with the highest level of interest in Mediterranean security. The conflict in the Middle East stands at the top of the political agenda of all Mashreq countries. Nevertheless, the fact that Jordan and Egypt have signed peace treaties with Israel helps ameliorate their Middle Eastern security concerns. Syria, on the other hand is still struggling to win back the Syrian territories occupied by Israel since the June 1967 war. Jordan and Egypt have been applying policies of economic openness for years. Syria, on the other hand, just began experimenting with economic openness. Jordan is a unique case among the Mashreq countries. For decades, the security of Jordan has been provided for through different kinds of assurances from Western countries, particularly the U.S. and the U.K. This reality has helped Jordan to develop greater traditions of trust and security cooperation with Western countries, traditions which can be easily extended to security cooperation with the EU. The joint Jordanian-Italian project to establish a conflict prevention center in Amman is indicative in that regard.

However, there are few in the Southern Mediterranean who do not exclude the possibility of Mediterranean cooperation vis a vis hard security issues. Habib (1993, p. 32) lists a number of actions Europe can do to help the Southern Mediterranean and the Arab World. Among these is banning of arms transfer to the region. He suggests that Arabs, under the auspices of the Arab League, should launch a process of regional disarmament and arms limitation, both conventional and non-conventional in the region. He argues that such a policy is good for inter-Arab relations as well as the larger region. Cooperation with Europe could be instrumental in achieving this goal (Habib, 1993, p. 37). Others in the Southern Mediterranean believe that their countries can and should play a proactive role in Mediterranean security. Nafi` and Khallaf (1997, pp. 83-85) list a number of policies the Southern Mediterranean countries might pursue. These include engaging Arab think tanks, including the ones

affiliated with the Arab League, in developing Arab policy toward the Mediterranean; develop an inventory of the CBMs already employed in the region and come up with common denominators that can be applied in the Mediterranean; contribute to the development of non-military CBMs; enhance cooperation in response to natural disasters and civil protection; and intensify the security dialogue with European partners to get assurances that military force in any reform will not be used to interfere in the domestic affairs of the Southern Mediterranean countries.

Hard security issues, however, are not the only cause of tension between the two sides of the Mediterranean. In reality, there is a much more serious tension between European and Mediterranean governments over soft security issues. The two sides perceive soft security issues differently. While the Southern Mediterranean partners tend to perceive them as developmental or police problems, European partners tend to conceive them as important as the hard security issues as long as they put at risk their fundamental values and interests. By and large, differences in judgment stem from the transitional phase through which soft security threats are passing. As has been explained by Hitti (1998, p. 37) “the traditional demarcation line between hard and soft security issues has been blurred, because some of the soft issues, if not dealt with properly, could become hard issues. Others are extremely important in the shaping of certain hard issues, for example economic disparities, as they relate to ethnic or national-based conflicts.” The different attitudes towards the “transforming” soft security issues across the Mediterranean could be attributed to the different levels of tolerance towards security risks characterizing the security cultures of the partners. Southern partners “enjoy” higher level of tolerance toward potential security risks, while Europeans tend to deal with them as if posing immediate threat. The different levels of feelings of urgency could explain, but only partly, differences between partners vis a vis soft security issues.

Another reason for the partners’ different attitudes toward soft security issues is derived from the direction of the Mediterranean soft security challenges, where threats originate in the south and spill over to the North. Variance in levels of urgency is not unusual in such a situation. More important, the dominant feeling in the south is that the south, both the countries and the region, is the subject of any common security policy designed to address such threats. The southern countries are

asked to introduce major changes to guard against soft security threats. Change is always costly. While Europe is contributing, mainly financially, to this process, it is the south that is going to incur the heavy political and social cost of change. The issue at stake here is the stability of the southern countries. The cost sharing formula offered by Europe is not sufficient to encourage southern elites to take the risk of change. The European vision of change in the Southern Mediterranean is depicted as simplistic due to the European economic bias about problem solving (Hitti, 1998, p. 39). Ignoring the non economic nature of many of the Security challenges in the Mediterranean does not help Euro-Med cooperation in that regard.

Arab policy makers and scholars, however, do not neglect intrastate and threats of soft security nature. Al-Aiari (1994) identify three security threats haunting the Mediterranean: the gap in human and social development, the gap in levels of economic development, and the technological gap (Al-Iarry, 1994; Awad, 2000). Faragallah (2002, p. 139) recognizes the security threats caused by poverty and economic hardships in the Southern Mediterranean countries. However, southerners tend to suggest that the conventional means of development and economic cooperation are sufficient to deal with these problems and that putting unnecessary emphasis on their security nature could be counter productive. Many among the southern partners argue that Europeans unjustifiably exaggerate the importance of the security dimension of the EMP. They believe that abandoning such skewed policy toward a more balanced and comprehensive approach should facilitate cooperation across the Mediterranean (Al-Fehry, 2000). The same view was expressed by Mohamed Bin Isa, Morocco's foreign minister during the ministerial meeting of the Mediterranean Forum in October 2001 in Aghader (Al-Shark Al-Awsat, 27 October 2001). It is, for a great extent, uncomfotring and may be insulting for many in the Arab World to see the EU dealing with development and democracy in their countries from the narrow angle of security (Shahin, 1998). A more subtle way of addressing this problem on the European side might help winning the cooperation of the Southern countries.

The Cultural Dimension

There is increasing concerns in the Southern Mediterranean vis a vis the cultural dimension of security, where concerns have been expressed regarding the impact of Mediterranean relations on the cultural identity of the Southern Mediterranean. Selim (2001) has developed a cultural approach to Mediterranean security. He emphasizes the influence of cultural characteristics on relations between countries and argues that the future of the Euro-Mediterranean partnership is highly dependent on the way through which the cultural aspects are addressed. He argues that the cultural dimensions of the EMP are the most serious problems that could obstruct the whole project. Selim emphasizes the importance of cultural dimensions as causes for conflict and cooperation between nations. He recognizes the cultural pluralism characterizing the Mediterranean and argues that security and other dimensions of the EMP cannot proceed in the right direction unless based on conducive way in the handling of the cultural dimension. He also argues that cultural confidence building is the base on which confidence building on security issues can be established (Selim, 2001, p. 6).

The problem of the cultural dimension is aggravated by the gap dividing ruling elites and masses in the Southern countries (Selim, 2001, p. 8). The Southern ruling elites are more influenced by European cultural norms, while the masses, which are also excluded from the southern political communities, are more influenced by the authentic cultures of the south. A cultural dialogue, or any other instrument to bridge the cultural differences across the Mediterranean, cannot be effective without including the masses. Therefore, Selim Suggests that the intergovernmental relations that can be instrumental in promoting north-south cooperation in the fields of economics and politics don't suit the cultural field where going beyond the ruling elite is a must.

The cultural argument has gained considerable validity after the terrorist attacks of September 11. It is reasonable to argue about the ultimate social, economic and political causes of terrorism. However, it is equally reasonable to argue about culture as the immediate cause and the instrument that has been used to legitimize terrorism. Therefore, if the challenge of terrorism is to be addressed in the security cooperation between north and south of the Mediterranean, which is the case, culture

as a dimension of security should also be included. Consequently, cultural relations between north and south of the Mediterranean should be upgraded from the typically neglected third basket.

It is definitely helpful to pay more attention to the cultural dimensions of Mediterranean security. The cultural argument could serve the Mediterranean cause by accentuating the importance of culture. However, the problem with the cultural approach to security is the inability to operationalize it. By virtue of its nature, cultural changes cannot be achieved through intergovernmental agreements or the implementation of few programs. Contrary to economic or security cooperation, the desired outcomes of cultural cooperation cannot be reached by the mere implementation of certain programs. Change of cultural values is a gradual process. Moreover, the societal receptivity of cultural change is a function of large number of factors that can hardly be manipulated in orderly fashion.

Another problem with the cultural approach to security is its ideological nature. Although the cultural argument is adopted by many in the Arab World, it is primarily the pan-Arabist and Islamist movements who tend to subscribe more to it. The common perception among followers of these movements is that the goal of the cooperation between north and south of the Mediterranean, particularly in the security field, is to not to allow these movements to ascend to power in the southern Mediterranean (Balquiz, 1993, p. 141).

Dynamics and the Way Ahead

It should not be surprising against the background discussed above to see only few security proposals coming from the Southern Mediterranean. It should be spelled at the outset that the southern Mediterranean countries have, thus far, neither produced a solid vision for Mediterranean security nor come up with solid proposals to address the issue. All what has been produced, so far, is essentially rhetorical statements not enough to go beyond a mere very ambitious wish list. As has been put by Hitti (1998, p. 37), in the Mediterranean “too many ideas, concepts and initiatives emanate from the northern shore, while in turn, too many expectations emanate from the southern shores, accompanied most of the time by frustration due to a feeling that they are falling behind and are threatened by potential encroachment and

interference.” Mediterranean countries tend to move in reaction to European and Western ideas (Saif, 1998, p. 104).

Things look only little better on the other side of the partnership. Europeans have made a larger number of security proposals. However, the real value of such proposals is doubted, at least because most, if not all, of them could not fly high. The failure of the two sides to come up with coherent visions for Mediterranean security is due to the specific nature of the Mediterranean region itself. The fact that the Mediterranean falls short of making a security region in conventional terms has been stated over and over. The region does not readily lend itself to conventional security treatment.

The differences between the European and Southern Mediterranean perceptions of Mediterranean security can be summarized as follows. Europeans recognize the hard security aspects of the Mediterranean. But they also recognize the limits imposed on the EuroMed framework to address the hard core components of them. In particular, Europeans recognize the very limited EuroMed capacity to deal with the core components of the Arab Israeli conflict and the proliferation of WMD in the Middle East. But these difficulties don't discourage Europeans from addressing the peripheral aspects of the hard security issues in the Mediterranean. Developing measures of confidence building has been the approach pursued by the Europeans to serve that purpose.

Southern Mediterranean countries, on the other hand, are highly concerned with hard security threats in the Mediterranean. These threats are after all the southern countries main security concerns. The southern Mediterranean countries recognize the limits of the EuroMed setting in addressing these issues. They however, want to use the EuroMed setting as additional forum to raise their concerns. Moreover, Southern Mediterranean countries are not ready to take part in the confidence building approach suggested by their European partner. In the Arab view, taking part in the peripheral components of hard security issues could jeopardize their central security interests.

Europeans tend to put more focus on the soft security threats haunting the Mediterranean. These afterwards are security threats that can be managed within the

EuroMed framework. Some of these soft issues are straightforward security threats, such as drug trafficking, organized crime and illegal labor trafficking. Others are rather political issues, such as poverty, good governance, corruption and migration. But Europeans fail to make a distinction between these issues. They tend to perceive them in holistic fashion, and offer a comprehensive package of political, economic and security instruments to deal with them.

Southern Mediterranean countries classify soft security threats differently. They tend to conceive the security issues as police rather than clear cut security. They also tend to conceive the political concerns as being developmental in nature. Therefore, we could talk about three different categories of security issues: hard security issues, soft security issues, and political issues. Cooperation between the Southern Mediterranean countries and their European counterparts are more likely to progress in the fields of soft security/police issues. Hard security issues are more amenable to be gently addressed through the declaratory measures and dialogue. Political issues are the most difficult to be handled. They are considered by the Southern Mediterranean countries as sovereignty-related issues that should be guarded against interference by outsiders.

For obvious reasons, there is implicit reluctance in the southern Mediterranean to admit the domestic, south-originating nature of the security threats in the Mediterranean. Southern countries prefer classifying the threats of political instability, terrorism, migration and drug trafficking as developmental rather than security problems. Instead, there is a tendency in the southern Mediterranean to emphasize the importance of traditional hard security issues. Abdel Halim (1998) identifies two Egyptian security concerns in the Mediterranean: presence of foreign naval powers and nuclear armament.

The underpinning Egyptian security concern, according to Abdel Halim, is preserving Egypt's independence and limiting the interference of foreign powers in Egyptian internal affairs (Abdel Halim, 1998, p. 21-22). Guarding against foreign influence is among the most important features of Egyptian political culture and objectives of Egypt's foreign policy. Among the approaches applied to achieve this goal is the denial of the security dimensions of domestic southern problems. The

obvious rationale behind this view is to avoid providing a justification for foreign interference in domestic affairs.

Another example of the same approach can be found in Selim's criticism for the guidelines to the Mediterranean security charter produced by the Euro-Mediterranean meeting in Stuttgart (Selim, 2000). Selim criticizes the guidelines for focusing on conflict prevention not conflict resolution; granting Europe a role in Southern Mediterranean security without granting the Southern countries a role in European security; emphasizing regime transformation in the south while ignoring interstate conflicts in the region; focusing on confidence building measures without ending the current conflicts, which perpetuate the unjust status quo; and failing to respect the culturally pluralistic nature of the Mediterranean through imposing Western definitions of human rights and democracy under the assumption of the universality of these values.

Such criticism is widely shared among the state elite, nationalists and Islamists. Some of the criticism raised by these important groupings is quite valid. Engaging these views is a must if common Mediterranean security were to progress. This is especially important to counter the prevalent feeling that keeping radicals away from power is high among the goals of the EMP (Chourou, 1998, p. 45).

The gap between the attitudes prevalent among conservatives in the Southern Mediterranean and the attitudes prevalent in Europe obstruct the progress of the EMP in the field of security. Partnership assumes the presence of common values and goals between partners, which is not the case in the EuroMed. The diversion of values and goals is the major challenge facing the EMP. The dilemma of the EMP is that each side needs to win the cooperation of other sides but in different fields and to achieve different objectives. Surfing through the 'not-that-harmonious' needs and goals of the different partners is the challenge the EMP has to overcome.

Southern Mediterranean reformists, on the other hand, view things differently. For instance, some argue that the focus on conflict prevention should rather be enhanced (Al-Sa`idi, 2001). They stick to the promises of Barcelona, including democracy, human rights and gender equality, but find progress difficult because of the poisoning effect of the Arab Israeli conflict (Al-Yousefi, 2003). Reformists would

rather try limiting the negative impact of the Arab Israeli conflict on the EMP. The latter approach looks more reasonable. But in any case, settling down only for modest security cooperation in the Mediterranean looks unavoidable. Under these conditions, Mediterranean security cooperation should aim at two goals: elimination of suspicions and mistrust and the promotion of new security culture.

Regarding security culture, two dimensions still need to be introduced to the Southern Mediterranean. Concepts of collective security, cooperative security and sufficient defense are new to the Southern Mediterranean. Even though a significant number of officials, especially diplomats, and scholars are very much familiar with these concepts, they have not influenced security policies in the South in a meaningful way. Raising the awareness of such concepts and demonstrating their practical value and applicability could be helpful towards enhancing security cooperation between the two shores of the Mediterranean.

Talking security in multilateral setting is also new to the Southern Mediterranean (Gillespie, 2002, p. 8). Creating larger number of multilateral forums designed to serve this purpose could also be helpful. Considering the position of Southern governmental organs in charge of security in the institutional structures of most Southern Mediterranean countries, it is important to involve the relevant institutions in this process.

Cultural dialogue and fighting terrorism are areas that lend themselves to security cooperation within the EMP. Those two areas have been identified by Southern officials in different occasions, including Jordan's foreign minister in his speech at the mid-term conference of the foreign ministers of the Euro-Med Partnership and Ahmed Maher, Egypt's foreign minister, in the Mediterranean Forum Aghader meeting in October 2001. The value that cultural dialogue can bring to Mediterranean security is important. The cultural underpinnings of the differences between Europe and the Southern Mediterranean countries have not yet been addressed properly.

Counter terrorism readily lends itself to greater level of cooperation among the Mediterranean partners. Terrorism is no longer a soft security threat. It rather links soft and hard security risks in one combined issue. European and Southern

Mediterranean countries, more or less, equally feel the burden of terrorism. Cooperation in counter terrorism could help overcome the different approaches and attitudes toward security cooperation across the Mediterranean.

It might be helpful in that regard to capitalize on the presence of multiple forums for Mediterranean cooperation. In particular, the Mediterranean Forum could provide additional venue for cooperation in certain areas where the EMP framework might not be conducive. Fighting terrorism could be among the field in which the Mediterranean Forum could prove instrumental. It has been noticed by the Spain's foreign minister that the absence of Israel from the Mediterranean forum could better help the member countries improve their cooperation in the fight against terrorism (Al-Shark Al-Awsat, 27 October 2001).

Certain aspects of the threat of illegal migration can be also subject to similar cooperation. Coordinating efforts to counter human trafficking, consultation on European migration policies and considering the developmental needs of Southern Mediterranean countries could provide for a comprehensive package toward this purpose.

Conclusion

The outcomes of the EMP are not by any means impressive. But this is particularly true vis a vis security cooperation. The general belief in the Southern Mediterranean is that the Mediterranean is not relevant to address the real security issues of the region (Chourou, 2000). This belief could explain the lack of progress achieved in that regard. The Mediterranean countries avoid making such a point in a clear way not to alienate their European partners. The Southern Mediterranean countries willingness to accommodate the needs of their European partners should be appreciated, reciprocated and capitalized upon.

Settling down for less ambitious plans for Mediterranean security should be the approach of the near future. Lowering the partners' expectations should help avoid frustration and tension. A selective and partial approach toward Mediterranean security might be more effective in this respect. This could be achieved through the careful selection of areas of cooperation. Illegal migration, organized crime and terrorism are good candidate in this respect. Adjusting the collective multilateral

approach to the variant security concerns of the Southern Mediterranean countries could also be helpful in serving the same purpose. In other words, compromising the comprehensiveness and indivisibility which characterized the original Mediterranean security concept seems inevitable in the foreseen future. The long term might bring better news for Mediterranean security. But this is in any case pending upon developments most of which fall beyond the mandate of the EMP.

References

- Abbas Rauof. 1986. Misr wa Alam Al-Bahr Al-Mutawasit (Egypt and the Mediterranean), Dar El-Fikr, Cairo.
- Abdel Ghani, Jasim Mohamed. 1990. Al-Mutaghira Al-Alamiya Wanikasatha Ala El-Alam Al-Arabi (impact of global changes on the Arab World), Al-Mustaqbql Al-Arabi, no. 139 (September 1990), pp. 4-16.
- Abdel Halim, Ahmed. 1998. The Egyptian Perspective for Mediterranean Security and the Middle East, in Sonja Hegazy (ed.), Egyptian and German Perspectives on Security in the Mediterranean, pp. 17-27, Friedrich Ebert Stiftung, Cairo.
- Abdel Maguid. 1990. Al-Ilakat Al-Arabiia Al-Aurubiia Naho Aam 1992 (Arab-European Relations toward the Year 1992), Al-Mustaqbql Al-Arabi, no. 136 (June 1990), pp. 125-146.
- Abdel Salam, Mohamed. 1999. Al-Syasa Al-Defaiia wal Adawat Al-Taklidiia Lemisr (defense policy and Egypt's security threats), in, Mohamed El-Sayed Saaed (ed.), Nahdit Misr wal Nizam Al-Dawli (Egypt in the international system), Center for Political and Strategic Studies, Cairo.
- Ahmad, Ahmad Yousef. 1991. The Foreign Policy of Iraq, in Bahgat Korany and Ali E. Hillal Dessouki (eds.), The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Change, 2nd edition; West View Press, Boulder.
- Ahmad, Yousef Ahmad (ed.). 1990. Syasat Misr Al-Kharegia fi Alem Mutaghier (Egypt's foreign policy in changing world), Cairo University, Cairo.
- Al-Fehry, Al-Tayeb Al-Fasi. 2000. an interview by Mr. Al-Fehry, the state minister of Morocco, Al-Shark Al-Awast, November 16, 2000.
- Al-Iarry, Al-Shazly. 1994. Min Ajl Mashrouh Arabi Mutawasati Gadid (towards a new Arab-Mediterranean project), Shoun Arabiia, no. 74 (June 1994), pp. 21-30.
- Al-Sa`aidi, Naser. 2001. Masar Barshelona: Al-Tariq ila Al-Amam (Barcelona: The road ahead). Al-Shark Al-Awsat, November 25, 2001.
- Al-Yousefi, Abdel Rahman. 2003, Al-Quds Al-Arabi, 15 May, 2003.
- Awad, Ibrahim. 2000. Al-Takamul Al-Urobbi wal Bahr Al-Mutawasit (European integration in the Mediterranean), Center for Political Research and Studies, Cairo University, Cairo.
- Balquiz, Abdel Elah. 1993. Al-Maghrib Al-Arabi wal Nizam Al-Dawli Al-Gadid "The Maghrib and the New International System", Al-Mustaqbql Al-Arabi, no. 168 (Feb 1993), pp. 124-143.
- Chourou, Bechir. 1998. The Free Trade Agreement between Tunisia and the European Union, The Journal of North African Studies, vol. 3, no. 1, pp. 25-56.

Chourou, Bechir. 2000. The (Ir)relevance of Security Issues in Euro-Mediterranean Relations,

Chourou, Bechir. 2001. Why are Europe's relations with the southern side of the Mediterranean not as warm as Europeans sometimes like to think?, Foreign Service Journal (October 2001).

El-Twaisy, Basem. 1998. Al-Idrak Al-Syasi Lemasader Tahdid Al-Amn Al-Qawmy Al-Arabi (perceptions of security threats to Arab security), Al-Mustaqbql Al-Arabi, no. 231 (May 1998), pp. 86-111.

Fargallah, Samaan Botrous. 2002. Misr wal Daera Al-Mutawasitiia: Al-Waki wal Mustaqbal hatta 2020 (Egypt and the Mediterranean: Towards the year 2020), Dar Al-Shuruk, Cairo.

Faini, Riccard and Grilli, Enzo (eds.). 1997. Multilateralism and Regionalism after the Uruguay Round, Macmillan, Basingstoke, U.K.

Gillespie, Richard. 2002. Regionalism and Globalism in the EMP: The limits to Western Mediterranean Cooperation, paper presented at the conference on "The Convergence of Civilization? Constructing a Mediterranean Region, Lisbon 6-9 June 2002.

Habib, Qazim. 1993. Al-Ilakat Al-Aurobia Al-Arabiia Al-Rahina "Current Relations between the Arabs and Europe", Al-Mustaqbwl Al-Arabi, no. 16 (Mars 1993), pp. 21-37.

Hal Al-Umma 1995, 1996. Al-Mustaqbwl Al-Arabi, no. 207 (May 1996), pp. 22-56.

Hal Al-Umma 1997, 1998. Al-Mustaqbwl Al-Arabi, no. 232 (June 1998), pp. 58-124.

Hinnebusch, Raymond and Ehteshami, Anoushiravan (eds.). 2002. The Foreign Policies of Middle East States, Lynne Rienneer, London.

Hitti, Nassif. 1998. New Security Challenges in the Mediterranean, in Sonja Hegazy (ed.), Egyptian and German Perspectives on Security in the Mediterranean, pp. 37-40, Friedrich Ebert Stiftung, Cairo.

Korany, Bahgat and Dessouki, Ali E. Hillal (eds.), The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Change, 2nd edition, West View Press, Boulder.

Nafi', Ahmad and Khallaf, Hany. 1997. Nahno wa Urooba: Shawaghel al-Hadir wa Afaq al-Mustaqbwl (We and Europe: Current concerns and future possibilities), Center for Political and Strategic Studies, Cairo.

Saif, Mostafa Elwi. 1998. The Mediterranean Policy of Western Security Institutions: An Egyptian Perspective, in Sonja Hegazy (ed.), Egyptian and German Perspectives on Security in the Mediterranean, pp. 97-106, Friedrich Ebert Stiftung, Cairo.

Selim, Mohamed Elsaied. 2000. Al-Musharka Al-Aurubiia Al-Mutawasitia: Ru'ia Arabiia Lemisaaq Al-Salam wal Istiqrar (Euro Mediterranean partnership: An Arab

view for the peace and stability charter), Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cario.

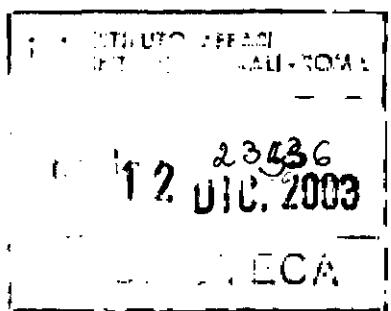
Selim, Mohamed Elsaied. 2001. Al-Musharka Al-Aurubia Al-Mutawasitia: Al-Abaad Al-Sakafia "The Euro Mediterranean Partnership: The Cultural Dimensions", Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cario.

Shahin, Tallat. 1998. Hatta la Noldagh min Al-Johr Al-Aurobbi (not to be bitten from Europe), Al-Bayan, May 1st 1998.

Shehada, Kamal. 1996. The Mediterranean Rediscovered, The Lebanon Report, number 3 (Summer 1996).

Umran, Adnan. 1990. Al-Ilakat Al-Arabiia Al-Aurobbia fi Zhel Al-Tatworat Al-Rahina (Euro-Arab Relations in the current global developments), Al-Mustaqbql Al-Arabi, no. 140 (October 1990), pp. 40-48.

Zaki, Ramzy. 1990. Hal Entahat Kyadat Amrika Lilmanzoma Al-Rasmaliia Al-Alamiia? (Is American Leadership for World Capitalism is over?), Al-Mustaqbql Al-Arabi, no. 138 (August 1990), pp. 4-23.



EUROMESCO WORKING GROUP ON
« The Charter and the search for a Euro-Med common ground »

Les droits de l'homme en Islam et en Occident

Professeur Mustapha Benchenane¹

Université René Descartes, Paris V, France

Seminar in Tunis

10-11 OCTOBRE 2003

¹ Membre du Conseil Scientifique de la Fondation Méditerranéenne d'Etudes Stratégiques (F.M.E.S.); Politologue à l'Université René Descartes - Paris V

Une étude comparative de la conception des droits de l'homme en Islam et en Occident ouvre un débat de fond.

En effet, cela revient à se demander si l'essentiel est la condition humaine que tous les Hommes partagent et à laquelle personne ne peut échapper. Dans ce cas, la conception des droits de l'Homme devrait être la même partout dans le monde. C'est la thèse de l'universalité des Droits de l'Homme.

Une autre approche consiste, sans nier la condition humaine, à soutenir que la dimension culturelle est centrale et qu'il convient donc d'en tenir compte. On introduit ainsi un relativisme culturel. Chaque culture, de façon endogène, aurait la liberté de faire prévaloir, pour elle-même, sa propre conception, sans interférence. Certains affirment que, derrière la conception universaliste, se camouflent des arrière-pensées néo-colonialistes.

Ce débat, certes fondamental, ne doit pas occulter une donnée importante qui pourrait rappeler le relativisme culturel mais qui tient compte d'une dimension objective : la conception des droits de l'Homme est forcément le produit d'une époque, de l'expérience que les Hommes ont accumulée, des tragédies qu'ils ont vécues, d'un niveau de conscience individuel et collectif, des rapports de force etc.... A cet égard, il n'est pas indifférent que la Déclaration française des Droits de l'Homme ait été rédigée en 1789. Elle est le produit d'un long processus -la philosophie des Lumières- d'un rapport de force entre les acteurs et d'un événement extraordinaire : la Révolution. Il n'est pas non plus indifférent que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ait été adoptée en 1948, soit trois ans après la fin de la seconde guerre mondiale qui a provoqué la mort de 50 millions d'être humains.

Cela étant, on constate des convergences non négligeables des deux conceptions.

Ces convergences sont relatives à des valeurs fondamentales qui ont trait, pour l'essentiel, d'une part à la protection de la personne humaine et, d'autre part, aux devoirs de chacun vis à vis d'autrui. Il existe enfin des divergences notables entre les deux approches. La référence choisie ici, en ce qui concerne l'Islam, est la Déclaration Islamique des Droits de l'Homme proclamée le 19 septembre 1981.

LES CONVERGENCES RELATIVES A LA PROTECTION DE LA PERSONNE HUMAINE

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et la Déclaration Islamique de 1989 affirment l'unité de la famille humaine.

Dans son préambule, la première déclare : “Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et la paix dans le monde”. “La seconde fait explicitement référence à de nombreuses reprises à “toute l'humanité”.

Les principes de liberté et d'égalité sont fortement énoncés. Article 1^{er} de la Déclaration de 1948 : “Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits”. Il est fait référence à l’“esprit de fraternité”. Dans la Déclaration islamique, il est affirmé que “tous les êtres humains sont égaux” et que “tous les êtres humains sont nés libres” (*paragraphe g 1.2*).

Dans la Déclaration de 1948, les articles 3 à 11 sont consacrés aux libertés d'ordre personnel, les articles 12 à 17 à l'état et aux facultés de l'individu dans ses rapports avec le monde extérieur.

Il s'agit du “droit à la vie”, de l'interdiction de l'esclavage, de la torture, de l'égalité devant la loi, de l'interdiction de toute discrimination, de la protection de vie privée, du droit à la propriété, à la liberté de pensée, de conscience et de religion, à la liberté d'opinion et d'expression.

La Déclaration islamique reconnaît, globalement, les mêmes droits. Sans le dire explicitement, elle établit l’“Etat de Droit” lorsqu'elle énonce : “Les gouvernements et les gouvernés sont soumis de la même manière à la Loi et égaux devant elle” (*paragraphe G.5*). Mais cette Déclaration entend par Loi, la “Loi divine”, c'est à dire la charia qui constitue, aux yeux de ses rédacteurs et de ceux qui l'ont adopté, le fondement de la légitimité.

Elle entend lutter contre “tout type d'exploitation, d'injustice et d'oppression” et veut garantir à chacun la “sécurité, la dignité et la liberté”. (*paragraphe g 14*). Elle déclare dans son article 1^{er} le caractère sacré et inviolable de la vie, le “droit inaliénable à la liberté (*art 2*)”. A cet égard, elle va même plus loin que la déclaration Universelle de 1948, puisqu'elle reconnaît le droit à la résistance : Tout individu est “habilité à lutter par tous les moyens disponibles contre toute violation ou abrogation de ce droit” (*art 2 al b*). L'individu ou peuple opprimé a droit à la solidarité : “Tout individu ou peuple opprimé a droit au soutien légitime d'autres individus

et/ou peuple dans cette lutte” (*art 2.al b*). Le droit à l'égalité est reconnu et toute discrimination est prohibée. L'individu a droit à un procès équitable, la présomption d'innocence est reconnue (*art 5. al a et b*). Sont affirmés les droits à la protection contre la torture (*art 7*). L'article 10 est consacré à la protection des minorités. En référence à un verset du Coran (“Il n'y a pas de contrainte dans la religion”), il pose que “dans un pays musulman, les minorités religieuses doivent avoir le choix, pour la conduite de leurs affaires civiques et personnelles, entre la Loi islamique et leur propre lois” (*art 10 al.b*). L'article 12 traite du “Droit à la liberté de croyance, de pensée et de parole”. Mais de droit s'exerce dans les limites de la Loi, c'est à dire de la charia. Néanmoins, l'art 13 reconnaît le droit à la liberté religieuse : “Toute personne a droit à la liberté de conscience et de culte conformément à ses convictions religieuses”. La Déclaration islamique des Droits de l'Homme reconnaît donc et garantit le pluralisme religieux. Le droit de “libre association” fait l'objet de l'article 14.

Dans la Déclaration Universelle de 1948, comme dans la Déclaration islamique, un volet concerne les droits économiques, sociaux et culturels : travail, sécurité sociale, santé, éducation. Dans la première ces droits sont traités par les articles 22 à 27 et, dans la seconde, par les articles 15 à 20.

Par exemple, l'article 25 de la Déclaration de 1948 énonce : “Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment par l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires”. La Déclaration islamique déclare dans son article 18 consacré au “ Droit à la sécurité sociale” : “Toute personne a droit à la nourriture, au logement, à l'habillement, à l'enseignement et aux soins médicaux en fonction des ressources de la communauté”. Le droit de se marier et de fonder une famille est reconnu par l'une et l'autre. Dans la première, l'homme et la femme “ont le droit de se marier et de fonder une famille. Ils ont des droits égaux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution (*art 16*). Dans la seconde, l'article 19 est intitulé : “Droit de fonder une famille et questions connexes”. La notion d'égalité n'est pas mentionnée explicitement. Il est écrit : “Au sein d'une famille, les hommes et les femmes doivent se partager leurs obligations et leurs responsabilités, selon leur sexe, leurs dons, talents et inclinations naturelles, en tenant compte de leurs responsabilités communes vis à vis de leurs enfants et de leurs parents” (*art 19 al.h*). De façon implicite il est question ici de complémentarité plus que d'égalité. Mais il est important de signaler que la Déclaration du Caire sur les Droits de l'Homme en Islam (5 août 1990) introduit clairement la

notion d'égalité entre l'homme et la femme : “la femme est l'égal de l'homme au plan de la dignité humaine. Elle a autant de droit que de devoir” (*art 6 ali.a*).

Les droits de chacun étant reconnus et garantis, l'individu a aussi des devoirs.

LES CONVERGENCES RELATIVES AUX DEVOIRS DE CHACUN VIS A VIS D'AUTRUI

Dans un discours prononcé le 8 décembre 1948 à l'Académie des Sciences morales et politiques, Hervé Cassin disait, à propos, de la Déclaration Universelle : “Elle s'est bien gardée de reconnaître à l'homme des droits sans limitations, ni contrepartie. Non seulement chacun a le devoir négatif de ne pas abuser de ses droits et facultés, mais il a encore le devoir positif de respecter les droits et libertés d'autrui : il est lui aussi débiteur et garant des droits des autres individus. D'autre part, il doit accepter pour l'exercice de ses propres droits les limitations imposées par les exigences de la morale, de l'ordre public et bien être général de la société dans laquelle il vit”.

Pour Hervé Cassin, il s'agit là d'un “trait essentiel” de la Déclaration Universelle. Pourtant celle-ci n'y consacre que deux articles (29 et 30).

L'article 29 rappelle : “L'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible. Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés et de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et bien-être général dans une société démocratique”. L'autre restriction est relative aux buts et principes des Nations Unies qui ne doivent pas être contredits par l'exercice des droits et libertés. Enfin, aucun Etat, regroupement ou individu ne doit se livrer à des activités visant à la destruction des droits et libertés énoncés par la Charte (art 30).

Dans la Déclaration islamique universelle des Droits de l'Homme, l'individu a aussi des devoirs envers les autres individus et envers la communauté à laquelle il appartient.

L'exercice des libertés ne doit pas porter atteinte à l'honneur et à la réputation d'autrui. Sont interdits les calomnies, les accusations sans fondement et les tentatives délibérées de diffamation et de chantage (art 8).

La conduite et la gestion des affaires publiques n'est pas uniquement un droit, c'est une obligation (art 11). Sans le dire explicitement, il s'agit là de la notion de citoyenneté qui comporte certes les droits, mais aussi des obligations.

Le pendant à la liberté de croyance, de pensée et de parole est l'interdiction du mensonge. On doit s'abstenir de porter atteinte à la réputation d'autres personnes.

La recherche de la connaissance et la quête de la vérité sont non seulement un droit mais aussi un devoir pour tout musulman (*art 12 al. b*). On trouve ici clairement exprimé le rapport que le musulman doit avoir au Savoir. En effet, selon un hadith du prophète (propos du prophète) : “L'encre du savant est plus précieuse que le sang du martyre”. Un autre hadith fait obligation aux musulmans qui détiennent la savoir de le transmettre. La rétention du Savoir est interdite. Le Savoir ne doit pas être un instrument de pouvoir.

Est mentionné dans la Déclaration islamique le devoir de combattre l'oppression “même si cela conduit à contester la plus haute autorité de l'Etat” (*art 12 al. c*). Le combat doit s'inscrire dans les limites prescrites par la Loi, c'est à dire par la charia.

Une autre obligation concerne les convictions religieuses d'autrui qui doivent être respectées : “Personne ne doit mépriser ni ridiculiser les convictions religieuses d'autres individus n'encourager l'hostilité publique à leur encontre. Le respect des sentiments religieux des autres est une obligation pour tous les musulmans” (*art 12 al .e*) Ce passage de la Déclaration islamique est directement inspiré de plusieurs versets du Coran appelant au respect des religions des “Gens du Livre”, c'est à dire les Juifs et les Chrétiens. En revanche, le Coran condamne et invite à combattre les Arabes polythéistes de l'époque de la révélation car ces derniers non seulement rejetaient le principe de l'unicité de Dieu, mais avaient aussi mené une guerre totale contre les musulmans. La déclaration islamique, fidèle au Coran, pose comme une obligation la tolérance religieuse.

Au plan économique et social, les riches ont des obligations particulières : “Les pauvres ont droit à une part de la prospérité des riches, fixée par la Zakat, imposée et collectée conformément à la Loi” (*art 75 al. d*). Le texte fait allusion d'une part à l'obligation pour les riches de consacrer 10% de leurs revenus annuels aux pauvres et, d'autre part, il renvoie au rapport à la richesse matérielle. Dans ce domaine, l'Islam rappelle aux riches qu'ils ne sont que des dépositaires de la richesse qui, en dernière analyse, n'appartient qu'à Dieu. S'il est fait

un mauvais usage de cette richesse, ce que Dieu a confié en dépôt, Il peut aussi le retirer. Au même titre que le Savoir, l'avoir ne doit pas servir comme instrument de pouvoir.

Les activités économiques sont autorisées à condition qu'elles ne soient “pas préjudiciables aux intérêts de la communauté (Ummah) et ne violent par les Lois et valeurs islamiques (*art 15 al g.*) A cet égard, rien ne s'oppose, en Islam, au libéralisme économique dès lors que les activités ne sont pas contraires aux bonnes mœurs, qu'elles n'impliquent pas l'usure et l'exploitation de l'homme par l'homme.

On trouve donc dans la Déclaration islamique des droits de l'Homme cette dimension sur laquelle insiste Hervé Cassan : le devoir de ne pas abuser de ses droits et facultés et celui de respecter les droits et libertés d'autrui. N'est ce pas là l'une des conditions essentielles de la vie en paix au sein de sociétés organisées ? ..

Cependant les divergences entre les conceptions islamiques et occidentales sont importantes.

DES DIVERGENCES NOTABLES ENTRE LES DEUX CONCEPTIONS

La divergence la plus importante réside dans l'inspiration. En effet, comme son titre l'indique, la Déclaration Islamique des droits de l'Homme respecte scrupuleusement le Coran et les hadiths tout en s'efforçant de tenir compte de certaines réalités du XXe siècle.

Dans les Déclarations occidentales en revanche, la religion est reconnue comme une liberté mais elle n'a pas servi de source d'inspiration aux rédacteurs de ces textes.

Dans la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, il est fait allusion une seule fois à la religion pour dire : “Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leurs manifestations ne troublent pas l'ordre public établi par la loi”. (art 10). Le préambule de la Constitution française du 27 octobre 1946, fait lui aussi allusion à la religion : “Le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés”. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 n'évoque la religion que dans ce même contexte, c'est à dire, pour interdire toute discrimination, notamment, fondée sur la religion (art 2). La Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 consacre à cette question une partie de son article 9 intitulé : “Liberté de penser, de conscience et de religion” et établit : “Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion, de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa

religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites” (*art 9 al 1.*).

Il ne peut être fait reproche à la Déclaration islamique sa nature même.

Mais il convient de noter qu'elle comporte des “oublis” ou des passages qui ne sont guère conformes aux nécessités de notre temps.

La liberté de changer de religion n'est pas mentionnée. En ce point, la Déclaration islamique ne contredit pas le Coran qui condamne sévèrement l'apostasie.

En outre, la référence constante et exclusive à la Charia est-elle porteuse de progrès et d'adaptation au monde moderne ? L'ordre social, économique, culturel, politique doit être conforme à la Loi, c'est à dire à ce qui a été révélé par Dieu. Mais qu'en est-il de l'action des hommes, de leur autonomie, des lois qu'ils adoptent selon leur propre volonté ? Selon la Déclaration islamique cela ne semble pas exister. En relation directe avec la question de la Charia se pose le problème de la nature du régime politique.

La Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1946 mentionne explicitement la démocratie (*art 29 al.2*). Il en est de même de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950) qui affirme que les libertés fondamentales ne peuvent être maintenues que dans le cadre d'un “régime politique véritablement démocratique” (*préambule*).

La Déclaration islamique ne mentionne jamais la démocratie. Elle rappelle seulement que “toutes les affaires publiques sont déterminées et conduites, et l'autorité administrative exercée, après consultation (shura) entre les croyants habilités à prendre part à une décision compatible avec la Loi et le bien public” (*préambule al 9.*). La Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en Islam (5 août 1990) dans son article 23 énonce : “Gouverner est une mission de confiance, il est absolument interdit de l'exercer avec abus et arbitraire, afin de garantir les droits fondamentaux de la personne humaine”. Quant à la Charte arabe des droits de l'Homme (15 septembre 1994), elle établit que “Le peuple est le fondement de l'autorité et la capacité d'exercer les droits politiques est le droit de chaque citoyen majeur, qui l'exerce en vertu de la loi” (*art 19*). Il est dit ici que le peuple est le fondement de l'autorité”, il n'est pas le fondement du “pouvoir”.

On constate donc que ces trois Déclarations, d'inspiration islamique sont en retrait par rapport aux aspirations des peuples concernés.

L'inspiration islamique veut que la souveraineté appartienne à Dieu, elle ne peut appartenir aux Hommes. C'est en utilisant cet argument que les "islamistes" combattent la démocratie.

Aujourd'hui, dans le monde musulman, il convient de faire la distinction entre pays musulmans et Etats islamiques. Les premiers ne s'inspirent pas, ou alors que partiellement de la Charia. Les seconds font de la Charia le fondement même du pouvoir.

Tous les pays qui appliquent la charia sont, soit des pays de dictature, soit des pays dont le régime est totalitaire.

Le concept "laïcité" est ignoré. Pour ceux qui se réclament de la conception islamique, "Dieu seul est l'auteur de la Loi". A leurs yeux, la rationalité à elle seule ne peut permettre aux hommes de régler leurs problèmes. Il est écrit dans le préambule : "La rationalité en soi sans la lumière de la révélation de Dieu ne peut constituer un guide infaillible dans les affaires de l'humanité". On n'envisage pas seulement la spiritualité dont les sources peuvent être diverses on se réfère uniquement à la "révélation de Dieu". Il est bien sûr évident qu'une Déclaration "chrétienne" ou "juive" des Droits de l'Homme aurait probablement adopté la même approche. La Déclaration sur les Droits de l'Homme en Islam (5 août 1990) interdit toute référence autre que la charia pour expliquer ou interpréter ce document "La Charia est l'unique référence pour l'explication ou l'interprétation de l'un quelconque des articles contenus dans la présente déclaration" (art 25).

Des passages de la Déclaration islamique universelle des Droits de l'Homme (19 septembre 1981) peuvent inquiéter des communautés non musulmanes. Dans son préambule elle avance sa croyance dans "l'invitation de toute l'humanité à partager le message de l'Islam". Cette croyance dans la dimension universelle de l'Islam ne serait pas en soi un problème s'il n'était pas affirmé que cette croyance induit l' "obligation d'établir un ordre islamique". Cela signifie-t-il que le musulman doit militer pour l'établissement d'un "ordre islamique" partout dans le monde ? C'est ce que semble dire cette déclaration. Mais dans ce cas, ces passages ne sont-ils pas contradictoires avec les articles de cette même Déclaration qui acceptent explicitement le pluralisme religieux ?

La Charte arabe des Droits de l'Homme adoptée dans le cadre de la ligue des Etats arabes le 15 septembre 1994 est, à beaucoup d'égards, plus moderne, bien que dès la première phrase de son préambule, elle proclame la "Foi de la nation arabe dans la dignité humaine, depuis que

Dieu a privilégié cette nation en faisant du monde arabe le berceau des révélations divines et le lieu des civilisations qui ont insisté sur son droit à une vie digne en appliquant des principes de liberté, de justice et de paix". C'est la seule référence à Dieu et on ne trouve aucune référence à l'Islam.

Lorsque l'on parle de respect des Droits de l'Homme dans les pays musulmans, on provoque des réactions contrastées.

Les uns réagissent en affirmant qu'il s'agit d'un concept et d'un contenu occidentaux et que l'Europe et les Etats-Unis les utilisent pour aliéner les musulmans en les amenant sur un terrain qui n'est pas le leur. C'est le discours que tiennent beaucoup d'"islamistes". Leur conviction est la même lorsqu'il s'agit de la démocratie.

Il en est qui prétendent que l'Islam et les musulmans n'ont pas de leçon à recevoir, que tout est dans le Coran. Ils sont convaincus que l'Islam recèle des ressources suffisantes dans tous les domaines et que cela suffit à régler tous les problèmes du Monde musulman. Ils ajoutent que ce dernier est en situation d'échec parce que les pouvoirs en place se sont éloignés de la "pureté" du message originel. Pour eux, la "recette" est simple : "Revenons à la pureté du message originel et tous les problèmes seront résolus" Il leur échappe que la "pureté" des origines est un mythe. Manipulé par eux, il devient extrêmement dangereux car il mène au totalitarisme sous couvert d'application de la Charia dont se réclame la Déclaration islamique des Droits de l'Homme.

D'autres enfin, représentant certains pouvoirs en place, bien que n'étant pas islamistes, rejettent la conception "occidentale" des Droits de l'Homme au nom des spécificités culturelles de leurs pays. Ils dénoncent parfois le "néo-colonialisme" que camouflerait cette conception. Ils "oublient" de se poser la question de savoir s'ils pourraient se maintenir longtemps au pouvoir sans le soutien de cet Occident qu'ils dénoncent seulement lorsque leurs intérêts risqueraient d'être menacés.

Dans la Déclaration islamique, Dieu est omniprésent, il est la source de tout. La révélation est la source et le cadre indépassables de l'inspiration et de toutes pratiques.

En même temps, dans les sociétés musulmanes et compte tenu de leur faible niveau de développement, la notion même d'individu et sa prise en compte par les institutions est bien en-deçà de ce qui existe en Occident.

La notion d’“Individu” est née en Europe à la fin du XVe siècle et au début du XVIe siècle à la Renaissance. L'émergence de l'individu s'est faite en réaction contre tous les pouvoirs, y compris le pouvoir de l'Eglise. Cette notion, devenue une valeur centrale, s'est développée et s'est affirmée en s'opposant à la monarchie absolue. Le combat a duré plusieurs siècles.

Ce processus historique n'est pas vécu à l'identique dans les pays musulmans. Ce que l'on appelle la “Nahda” (Renaissance) dans le Monde arabe est insignifiant par rapport au mouvement d'une immense ampleur qu'a constitué la Renaissance européenne qui a bouleversé tous les domaines de la pensée et de l'activité humaines. Le Monde musulman est empêtré à la fois dans l'archaïsme des concepts, des valeurs, des pratiques et dans une pseudo-modernité qui prend souvent le pire plutôt que le meilleur de l'Occident.

Dieu est omniprésent dans la Déclaration islamique. La volonté de l'Homme est décisive dans les Déclarations occidentales, même si les valeurs morales qu'elles contiennent à l'arrière plan, sont d'inspiration judéo-chrétienne. Mais dans ce domaine des valeurs fondamentales, il existe de grandes convergences entre les trois religions monothéistes.

Quoi qu'il en soit, les Déclarations islamiques en bien des points présentent des aspects éminemment positifs. Si les pouvoirs en place respectaient ces aspects positifs, les sociétés concernées accompliraient des progrès considérables dans le domaine des libertés. Malheureusement les Déclarations, même dites “islamiques” ne sont totalement respectées dans aucun pays musulman.

Le Monde occidental est, pour sa part, dans une situation meilleure que le Monde musulman. La Démocratie et les Droits de l'Homme sont globalement respectés. Mais ils restent vulnérables et perfectibles. Il est vrai aussi que les Droits de l'Homme sont parfois instrumentalisés par des individus, des groupes, des lobbys ou des Etats qui pratiquent des droits de l'homme à “géométrie variable”. Que dire par exemple de ceux qui, au nom du respect des Droits de l'Homme, veulent imposer le “droit d'ingérence” partout, sauf lorsqu'il s'agit de protéger le peuple palestinien.

Tous les Etats membres des Nations Unies adhèrent, en principe, à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. La Charte arabe des Droits de l'Homme adoptée par la Ligue des Etats arabes le 15 septembre 1994 stipule : “Réaffirmant leur attachement à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, aux Pactes Internationaux relatifs aux Droits de l'Homme et à la Déclaration islamique du Caire sur les droits de l'homme en Islam”.

Il serait grand temps que l'ensemble des acteurs (Nord-Sud) se réunissent et se mettent d'accord, dans un premier temps, sur un “minimum garanti” en matière de Droits de l'Homme ainsi que sur un calendrier d'approfondissement des droits de l'Homme dans les pays du Sud, impliquant les moyens d'accompagnement du développement économique, social, culturel. L'approche globale serait efficace car il s'agit d'un tout.

QUELQUES PROPOSITIONS POUR PARVENIR A DES CONVERGENCES DANS LE CADRE DU PARTENARIAT EN MATIERE DE DROITS DE L'HOMME

Le Partenariat euro-méditerranéen a comme préalable la prise de conscience d'intérêts vitaux communs. C'est à partir de cette prise de conscience que l'on peut entreprendre, ensemble, des actions visant à donner un contenu concret à ce Partenariat.

On sait, en même temps, que les acteurs du Partenariat ne sont pas seulement les Etats, mais aussi les sociétés civiles. Celles-ci sont directement concernées par la question des droits de l'Homme.

Il serait utile de mettre en place une commission qui serait mixte à deux égards:

- ◆ elle serait constituée des représentants du Nord et de ceux du Sud;
- ◆ les Etats mais aussi les représentants des sociétés civiles des différents pays du Partenariat y seraient représentés. S'agissant de cette deuxième composante (sociétés civiles), il conviendrait de veiller à ce que les représentants qui siègeraient au sein de la “commission euro-méditerranéenne des droits de l'Homme” soient vraiment indépendants des Etats. Il est également important qu'ils bénéficient de garanties afin qu'ils puissent exercer leur liberté d'analyse, d'expression, de propositions, sans conséquences négatives pour eux.

L'objectif de cette commissions serait de rédiger une “Charte euro-méditerranéenne des droits l'Homme” dans un délai déterminé.

Différentes Déclarations relatives aux droits de l'Homme existent. Les Etats musulmans sont censés adhérer à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948. Mais ils ont ressenti le besoin d'élaborer leurs propres Déclarations, sans doute pour marquer leurs spécificités. L'Europe en a fait de même en 1950. Cela signifie que les acteurs principaux des relations internationales que sont les Etats, ne sont pas d'accord sur tout.

A plan méthodologique, la “Commission euro-méditerranéenne des Droits de l'Homme” devrait mettre en relief les valeurs communes qui existent dans tous ces textes. En effet, lorsqu'il s'agit de rassembler, il est indispensable d'insister sur ce qui favorise l'unité plutôt que sur ce qui divise. A cet égard, de très nombreux points de convergence existent. Il faut les identifier et parvenir à une “codification” de ces aspects.

Cet accord constituerait le “minimum garanti” en matière de respect des Droits de l'Homme. En même temps, on parviendrait ainsi à un consensus sur le contenu de ce que l'on désigne par dimension “universelle” des droits de l'Homme.

Cette approche qui pourrait apparaître “minimaliste” pour les partenaires du Nord, serait un progrès considérable pour les peuples du Sud.

Elle aurait aussi l'avantage de laisser de côté les questions religieuses et de contribuer à aider les acteurs du Sud à amorcer ou à approfondir la distinction entre la politique et la religion. Cette clarification qui interviendrait selon un calendrier tenant compte des réalités -celles-ci ne devant pas servir d'alibi à l'immobilisme- ne serait pas dirigée contre la Foi. Ce serait une des modalités d'entrée dans la modernité.

On constate, par ailleurs, que certains Etats ratifient des Déclarations des droits de l'Homme et s'abstiennent de les respecter totalement dans leurs rapports avec leurs peuples.

Afin de passer du vœu pieux à une avancée qualitative concrète pour ces peuples, deux propositions peuvent être faites :

La “Charte euro-méditerranéenne des Droits de l'Homme” serait intégrée au droit interne des Etats membres du Partenariat. Si certaines de ses dispositions sont en contradiction avec des aspects du droit interne, ce dernier devra être modifié pour être en conformité avec le contenu de la Charte.

Une Cour Euro-méditerranéenne des droits de l'Homme serait créée.

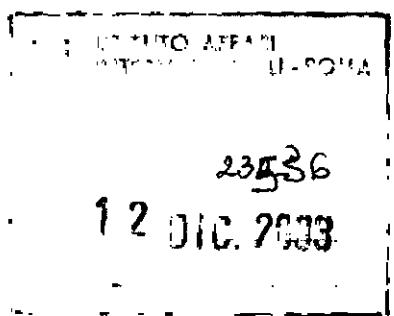
Ses membres seraient, une fois nommés, indépendants des Etats.

Elle serait constituée, pour une part, de magistrats professionnels (pas plus de 50%) et pour une autre part de représentants des sociétés civiles, des personnalités reconnues comme “Sages” par ces sociétés civiles.

Les citoyens des pays membres du Partenariat aurait un droit de recours direct devant la “Cour euro-méditerranéenne des Droits de l'Homme”.

On pourrait associer à un stade de la procédure les O.N.G locales des Droits de l'Homme afin d'alléger le travail de la Cour, le dernier mot revenant en tout état de cause à celle-ci.

Les Etats membres du Partenariat s'engageraient à respecter les décisions de la Cour qui pourrait aussi être saisie par les Etats et les composantes des sociétés civiles pour donner des Avis.



EUROMESCO WORKING GROUP ON
« The Charter and the search for a Euro-Med common ground »

Democracy and the EMP: European and Arab Perspectives

Richard Gillespie and Richard Youngs¹

Seminar in Tunis
10-11 OCTOBRE 2003

¹ Richard Gillespie, Professor, BA, PhD, Department of Politics and Communication Studies, University of Liverpool, UK
Richard Youngs, Senior Research Fellow at the Norwegian Institute for International Relations (NUPI)

The issue of democracy has gradually assumed a more prominent place within the Euro-Mediterranean Partnership (EMP). European policies aimed at encouraging political liberalisation in Arab states have been incrementally developed; processes of limited political reform have been witnessed in some southern Mediterranean states; and links between political repression and terrorism have been routinely asserted since 11 September 2001. In this light, it is instructive to examine European and Arab perspectives on democracy, and to explore the consequences of such understandings for the evolution of the political *volet* of the EMP.

1.The EU and Democracy

Crucial to understanding the European focus on democracy is the widely held view that a common ideational orientation has increasingly pervaded the EU's international policies. Nearly all work on CFSP now points to the identity-driven dynamics evident in Europe's foreign policy profile. The commitment to encourage democratic reforms in third countries is in this sense commonly seen as reflecting a deeply embedded understanding of the values that underpin the EU's whole *raison d'être*. As a body predicated on the furtherance and protection of democratic norms through collective security partnership, the EU is habitually presented as a normative model whose essential identity is entwined with democratic and liberal conceptions of individual human rights. The commitment to democracy and human rights promotion is hence seen by many analysts as transcending rationalist calculation and resting on the development of European self-identity. The internal legitimacy of the EU and the external support for democratic development are often presented as deeply and mutually reinforcing, in effect as two sides of the same coin.

This logic was generally held to have been pre-eminent in the EU's support for democratic consolidation in Central and Eastern Europe during the 1990s, and has more recently been evoked to explain European intervention in Kosovo and post-conflict initiatives across the Balkans. The use of ESDP to reinforce the pursuit of democracy and human rights has also been interpreted as an effort to strengthen 'European' legitimacy and identity. Crucially, the significant role played by European NGO networks in generating this normative identity is seen as lending a unique civil society orientation to understandings of democracy building. In light of this, it remains important for southern Mediterranean states more fully to appreciate how the concept of democracy-based cross-border cooperation and partnership is woven deeply into the EU's self-image.

More substantively, the experience of European integration has bred an association between democracy and conflict mitigation. From an EU perspective, democracy is often seen as synonymous with moderation and regional cooperation. This more instrumental logic has also informed the stated desire to encourage democratisation in the southern Mediterranean states. In the wake of the 11 September attacks democracy has been routinely presented as crucial to attacking the roots of terrorism and anti-Westernism in the Arab world – this element was present before 9/11 but has become more prominent during the last two years. In this sense, democracy in European eyes has urgency as a means of re-establishing the legitimacy and credibility of governance within Arab societies. Nowhere has this been clearer than in the Palestinian Territories, giving impulse to EU support for institutional reform of the Palestinian Authority. Even in Algeria, where European states since the early 1990s have been widely accused of actively *discouraging* democratisation, EU and national (even French) statements have come more strongly to insist that better quality democratic process must form part of any sustainable solution to the country's conflict - while many would doubt the sincerity of such claims, the shift in discourse does at least reflect a far stronger presentation than hitherto of democracy as part of the EU's 'conflict resolution tool box'. European approaches to democracy are still subject to double standards in practice, while simultaneously more insistent on the general strategic pertinence of political reform in developing states.

In the European experience, democratisation was additionally perceived to be integrally interlinked with economic modernisation. Central to EU approaches is the understanding that political change both flows most naturally from underlying economic modernisation and is necessary to sustain market-based development. It is held that the paucity of market reforms in the southern Mediterranean states is inextricably linked to autocratic elites' ability to retain power. Arab governments' caution in moving towards the Euro-Mediterranean free trade area has been seen as testament to this link, in so far as regimes are held to fear spillover from economic to political liberalisation. To the extent that southern Mediterranean governments have so far commonly pursued market reform through *greater* use of executive fiat, it might be asked how applicable to the Middle East is the EU vision of democracy flowing smoothly and incrementally from processes of economic change.

European policy has in practice sought to enhance ‘democratic capacity’ and widen support for democratic values in an incremental fashion. This accounts for the increasing prominence of the social-cultural sphere of EMP activity and its – albeit still insufficient - linkage to the democracy promotion agenda. The declared aim has been to use the instruments of soft power and peer pressure to generate a positive desire for political change within Mediterranean societies. In this sense, European approaches have conceived of democracy as a process built from the bottom up, supposedly with relevance to developmental goals.

The democracy clauses in EMP association agreements have not been invoked to trigger a suspension of cooperation with any Mediterranean partners, but have instead been used to ratchet-up low-level pressure on select human rights cases. Democracy assistance has increased, in terms of both the quantity and range of political aid initiatives, but European donors have not particularly favoured civil society actors working directly for democratic reform. Rather, democracy funding has been indirect, with large shares of political aid budgets supporting, for example, employment organisations, education on economic and social rights and projects on migrants’ rights. France, the largest single donor, has favoured cultural projects under its human rights budgets, rather than directly political approaches. The provision under the European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) permitting the Commission to fund projects opposed by recipient governments has not in practice been used to any notable effect. No overt coercive conditionality has been applied to ensure that NGOs and other civil society bodies receiving EU funds are given fuller autonomy from the state in the management of their European-backed projects.

While a degree of genuine European commonality has taken shape, some variation in conceptual approach remains between member states. Nordic states strongly favour the bottom-up developmental route to increased accountability; German and Dutch approaches focus strongly on the role of NGOs working on social and gender rights; the UK is still the state that most strongly prioritises the notion of democracy being almost an adjunct to economic and public administration reform; France, Spain and Italy retain in part a tendency to see democratisation more as a top-down process, most appropriately negotiated through pacts within political elites. Arguably, all these different variants err – whether wilfully or through genuine over-optimism - in the extent to which they envision political change emerging smoothly and without coercion or conflict.

EU approaches have commonly conflated democracy and human rights. In practice most policy instruments have been aimed at improvement in traditional human rights issues rather than wholesale democratisation. Equally, greater priority has been attached to securing good governance, cleaner and less arbitrary, rather than fully democratic, government. Arguably revealing some incoherence in European aims, specific human rights and good governance reforms are conceived by many policymakers as a means of according greater legitimacy and therefore stability to incumbent regimes – but also presented as components of the sort of democratisation that would bring regime *change* in its wake.

Increasingly prominent in European governments' statements is the assertion that democracy and Islam are fully compatible. EU ministers appear unequivocally certain and rather sweepingly confident that any rejection of democracy on the part of Islamists must necessarily constitute a 'misreading', a 'distortion' of Islam. As authoritarian regimes in the Middle East have themselves increasingly played to Islamic sentiment, their advantage to European strategic interests over any Islamist-enabling democracy may have narrowed.

In terms of concrete policy, however, EU approaches to democracy promotion have revolved heavily around Western style activist NGOs. Local institutional forms have received little support. European policies have in practice left little room for initiatives aimed at encouraging the perennially-debated Arab form of quasi-democracy, predicated on traditional organisations such as the mosque, the neighbourhood or village, the tribe, professional associations and syndicates. European engagement with 'moderate' Islamists has been ad hoc and tentative, and there has been no concerted EU pressure for Mediterranean governments to cede greater political space for more temperate Islamist groups. Complaints against the detention of Islamists have been less forceful than the attention given to cases involving more Western-style civil society figures. Islamist-dominated professional syndicates have not received backing. Dialogue forums set up to explore inter-religious commonalities have invariably excluded any notable Islamist opposition representation. All this reinforces Arab views that the European conception of democracy is rigidly secular and allows for little expression of strongly held religious identities. Even if the tendency to posit democracy and religiosity as mutually exclusive is conceptually questionable, European presentations are seen as often coming close to assuming that democracy is a means of usefully diluting religious fervency.

2. Democracy Debates in the Mediterranean Partners

Southern Mediterranean regimes exhibit varying mixes of selectively instrumental readings of democracy, on the one hand, with wilfully distorted claims to democratic progress, on the other hand. Mohammed VI has spoken of the need for reform according to ‘a Moroccan model’ in preference to a standard Western liberal democratic template. In Morocco government understandings of ‘political liberalisation’ do not serve to temper in any significant fashion the Palace’s control over key areas of policy. *Alternance* is presented as a means of enhancing national ‘consensus’ rather than of significantly widening the parameters of political competition. This paternalistic conceptualisation of ‘democratisation’ accounts *inter alia* for the clampdown on journalistic freedoms, the King’s tight personal control over anti-corruption reforms and the continued exclusion of sheikh Yassine’s Justice and Solidarity movement. In Jordan, political reform has been accompanied by deliberate gerrymandering to prejudice both Islamist opposition and the Palestinian majority; democracy is again conceived as a vehicle for legitimising the regime through direct plebiscitary links between the government and tribal independents; it has, in contrast, precluded support for countervailing institutions and parties.

In Lebanon elite conceptions of democracy are intertwined with power sharing proclivities, and the recovery of full national sovereignty from Syrian tutelage is recognised to be a prerequisite to the removal of remaining restrictions on political competition. In both Algeria and the Palestinian Territories, elites have interpreted the ‘democratic’ dimension of their political reforms as residing in increasingly presidential structures reflecting a broadly perceived public will for effective peace. Bouteflika and Arafat have both sought to appeal directly to their populations and bypass intermediary institutions [Volpi 2000]. The reforms launched by Abu Mazen may momentarily have seemed to represent a fundamental change in the bases of Palestinian Authority statecraft, but his term in office proved brief.

Ruling party hegemony in Egypt, Tunisia and Syria has exhibited more explicit challenge to Western concepts of democracy. Despite the recent circulation in Egypt’s ruling National Democratic Party of a discussion paper on democracy, heir-apparent Gamal Mubarak has explicitly rejected the possibility of democratic reforms such as the ending of emergency law or moves towards direct, multi-party elections for the presidency (*Financial Times*, special report on Egypt, 22 October 2003). Bashar Assad meanwhile has recently explicitly asserted that any contemplation of political reform is effectively off the agenda, with priority to be attached to economic restructuring. Formal multi-party electoral competition in Tunisia is

seen as having failed in practice to devolve power from the presidency [Murphy 2000: 25; Sadiki 2002a: 505]. In Libya, regime accountability has been seen through the lens of informal, local-level consultative councils, *sui generis* structures heavily circumscribed in their effect. Such cases demonstrate that Arab nationalism is still frequently mobilised as an anti-democratic creed.

In comparative terms, what is still striking is the absence from southern Mediterranean states of any overwhelming and unambiguous secular agitation for democratic reform; indeed, there is widespread criticism of Western democracy for being too secular. Economic reform does not appear to have entailed a diminution of *rentier*-type dynamics sufficient to foster pressure for democratic control over the exercise of public administration. No other region has reached similar levels of economic development with such a paucity of organised and effective private sector support for democratisation. Secular actors have notoriously either backed or at least tolerated regimes as a bulwark against Islamists, the latter well capable of exploiting the despair of poor, often illiterate masses, sceptical of achieving social and economic improvement within existing political systems. At the same time, regimes have skilfully built up cross-cutting alliances amongst economic actors, bureaucracies and unions, playing these off against each other and retaining relations of dependency [Brumberg 2003]. Some analysts also highlight the extent to which political parties across the region are constructed around an individual leader or family, show few features of ideological or class-based movements and lack strong social roots [Willis 2002; Brumberg 2003]. Meanwhile, widespread appreciation of and support for civilian democratic control over militaries is still complicated by the justification that the non-resolution of the Israeli-Palestinian conflict still seems to bestow upon the significant powers retained by militaries.

A spread of views continues to exist among Islamists. Arguably, the significant factor is that such variety has if anything increased since the EMP's inception and, in particular, after the September 11 attacks. The Egyptian Muslim Brotherhood, the Tunisian Nahda party, the Turkish Justice and Development party (succeeding from the Welfare and then Virtue parties) have all adopted more unambiguously pro-democratic stances. The Jordanian Muslim Brotherhood has been pro-democratic, but primarily in the sense of acquiescing to the broad parameters of what has in fact been a very limited reform process undertaken by the Hashemite monarchy: the organisation's boycott of the 1997 elections was in protest at electoral injustices more than the broad systemic limits to political liberalisation. Recent

elections in both Jordan and Morocco have seen Islamists fielding limited numbers of candidates specifically to avoid a post-electoral clash with the executive.

Conversely, the Jama'a al-Islamiyya remains resolutely anti-democratic, refusing to accept the notion that non-Muslims can enjoy equal citizenship rights with the faithful. Hamas has in effect excluded itself from peaceable political process. The FIS remains divided between the pro-democratic Abassi Madani and the firmly anti-democratic Ali Belhaj. As president Bouteflika's 1999 amnesty and *civil concordat* failed to provide for the FIS's re-incorporation into the political arena, Belhaj is widely held to have gained ascendancy in these internal debates. With Belhaj and Madani now released, debates over the future direction of Algerian Islamism are more vibrant than for some time. Many Islamists continue to see truth as immutable rather than constructed and given meaning through human historical experience – this sitting uneasily with the basic prerequisites of competitive politics. For many, an important obstacle lies in the antipathy between secular liberals and moderate Islamists; despite an incorporation of Islamists into parliaments in Morocco, Jordan, Yemen, Algeria and Kuwait, this lack of cooperation has militated against a productive exploration of potential democratic commonalities.

The Iraqi conflict has been marshalled by both sides of the debate. Some analysts have noted how Iraq's lack of democracy had made it such a weak and brittle society. Other comments suggest a danger that US policy might lead to 'democracy promotion' being seen as synonymous with heavy-handed, sovereignty-compromising Western intervention. Presently, it is not clear whether regime change in Iraq will on balance spur or hinder democratic reform in southern Mediterranean states. At this crucial juncture, it is certainly the case that any Shia-inspired instability in Iraq will be used by incumbent regimes as further justification for a lack of reform.

Notwithstanding these debates amongst Islamists, it is widely acknowledged that beyond general assertions either for or against democracy, little detailed analysis has gone into ascertaining precisely what type of political reform and institutional structures might best serve to combine religious and secular liberal values. Iran's hybrid system is often evoked, but the increasing tensions that evidently beset the Iranian polity have clouded the value of this potential model.

The principle of *shura* is habitually evoked as evidence of Islam's democratic leanings. However, many conceive of the rightful *shura* council as deliberative and broadly representative, informally consulted by political leaders, not a body elected through universal mandate with formal powers akin to those of Western-style parliaments. Proposals that expressly and tightly work the principle of shura into a formally liberal democratic institutional context have not been forthcoming in any systematic fashion. Regular assertions that the region warrants an 'Islamic' or 'Arab' form of democracy have yet to be backed up by detailed ideas for precisely what such a modified form of pluralism might look like. Debates have often appeared defensive and reactive, couched in terms of how compatible Islam and democracy may or may not be rather than reflecting a groundswell of public yearning for pluralistic structures *per se*. Confusingly, when Islamists purport to question democratic values they are in practice frequently referring to regimes' (invariably disingenuous) categorisation of 'democratic' reforms.

It has been pointed out that a prominent strand of Islam has 'depoliticised', focusing on marrying textual study with grass roots social activity. Such a 'social reformist' trend has been evident in both relatively reformist states such as Morocco and the more politically atrophied Arab states. This has brought with it a degree of disengagement from debates over political structures [Roy 1994]. It has been observed that many self-styled Islamist 'modernisers' have advocated liberalism but been ambivalent over democracy, seeing religious development as requiring better protection for individual rights and freedoms of the sort not necessarily well preserved through majority rule [El-Affendi 2003: 35]. These trends, in short, leave unresolved questions relating to how democracy might be cultivated around Islamic forums rather than through the secular routes taken in other regions.

The attitude of southern Mediterranean 'reformers' to the EU's democracy agenda remains highly qualified. Even in Morocco much European-backed human rights work has been frustrated by the government, and virtually no EU cooperation has been facilitated on more top-down institutional issues, such as the strengthening of parliaments, political parties or civilian control of military forces. European partnership has not been sought by Arab civil society activists in the way that it was by Eastern European social actors in the 1980s. Social contact and mutual understanding remain relatively limited. There persists a widespread conviction in the Arab world that Western states seek to promote democracy specifically as a means of undermining peoples' Islamic identity. A frequent complaint is that Arabs are now expected to accept 'European' democratic norms, without Europeans showing any reciprocal willingness to embrace or even understand Islamic values.

Additionally, lack of progress on the Israeli-Palestinian conflict has diminished southern Mediterranean civil society actors' enthusiasm to engage with the EU, or seek European pressure, to assist democratic reform. This is, of course, a well-known and familiar observation, but the extent to which Arab (state and non-state) actors make the read across to (what they perceive as) the timidity of EU policy towards Israeli incursions still renders Palestinian issues a potent influence on southern attitudes towards the EU's democracy agenda.

3. Developing the Democracy Agenda

The above discussion illustrates just how considerably perspectives on democracy vary among Europeans and Arabs, though clearly there is greater consensus in the European camp than within the Arab partner bloc regarding the practical application of democratic principles. Developing the democracy agenda of the EMP requires the political will of participants both North and South of the Mediterranean to actually co-operate in this field. In the short term, such activity may have to rely heavily on sub-regional coalitions of the willing, given the reticence of some European and most Arab governments to grasp the nettle of democracy promotion. A major paradox here is that, in terms of political potential, the more liberal among the regimes in the South would appear to be the most promising partners for European democracy promotion, yet in practice individual EU countries tend here to support the status quo, rather than democratic reforms, for fear that more competitive electoral processes might lead to the establishment of anti-western regimes. Exemplifying southern European caution recently was the statement of the Spanish intelligence chief Jorge Decallar, following the Casablanca bombings in May 2003, to the effect that *any* change in the institutions of Morocco would be a change for the worse (*El País*, 20 May 2003).

Support for democratising measures will be difficult to obtain from southern elites if they are conceived of as simply a redistribution of power, which will require adaptation to a more competitive political environment if they themselves are to survive. It may be worth reminding them, none the less, that in recent decades reformists associated with the Franco and Salazar-Caetano regimes have adapted successfully to the Iberian processes of democratisation. Apart from elite conversion, the democratising agenda of the EMP could benefit from linkage with other objectives commanding more general and enthusiastic support in the South—such as the desire to put an end to civil conflict and to achieve economic modernisation. Democracy is not always established by democrats, and might conceivably be

adopted in some Arab countries as an ‘instrument of civil peace’ [Sadiki 2002b: 124; Salamé 1995: 3]. Equally, measures to expand and develop higher education may be undertaken in the name of economic modernization but also, when accompanied by generational change [Tessler 2000], may eventually fuel pressure for democratic change within Arab countries. But we are concerned here with ways in which democracy promotion activities could be undertaken on a Euro-Arab basis within the framework of the EMP.

A fundamental aim of such activity should be the expansion of political participation to broader sections of society and public opinion. Most countries of the Partnership have at least a limited degree of political pluralism and some degree of electoral competition involving parties. Even if the political similarities between EU and Med Partner countries are somewhat superficial, they provide a starting point for discussion about the future political evolution of the Mediterranean area. Of course, the task of making regimes more politically inclusive is not necessarily going to involve an evolutionary (as opposed to revolutionary) process in all cases, yet it is the former that is sanctioned by the value system of the Barcelona Process and which should be cultivated by its actors. What is essential here is not only to build more bridges linking *existing* political actors—for example, through the proposed Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly—but to establish networks of dialogue and co-operation that involve *new* actors as well. By incorporating non-governmental actors such as political reform campaigners, political scientists, political commentators and party activists into such networks, and funding them on an ongoing basis, one could promote a much broader political debate about ways and means of bringing into being more legitimate regimes in the Mediterranean area, a goal well worthy of political investment by the EMP. While the main focus should be on southern Mediterranean countries, where the sharpest challenges to the legitimacy of regimes are to be found, some activity in the political sphere could and should be organised also with a broader Euro-Med focus, bringing onto the same agenda topics such as the representation of minority Mediterranean communities residing in EU countries, or the role of non-governmental parties in the Barcelona Process.

What is suggested here is something rather different to the proposal made in the recent Commission communication on ‘Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratisation with Mediterranean Partners’, which called for the creation of a ‘technical level of dialogue below the political level’ to develop a common agenda with clear targets in relation to the freedoms of expression, association etc. [Commission of the European Communities 2003a: 11]. To recognize the existence of *political* debate at sub-state level and to promote it as part of building the EMP would in itself be an exercise in extending the

parameters of Euro-Med dialogue and provide a point of reference for national efforts to move towards more inclusive political systems. As well as involving representatives of established political parties, such dialogue should be open to diverse secular and Islamist sectors alike, in recognition that there is substantial readiness to abide by consensual rules of the game in both sectors, and that it is often exclusion from political life that breeds violence rather than vice versa [Stadler 1998: 38]. It would provide an opportunity to bestow respectability upon opposition parties in the Arab countries, which for a mixture of historical and partisan reasons in the past have tended to be maligned by rulers as 'anti-national' forces.

Meanwhile, the EU should continue to develop its traditional 'bottom-up' work to enhance the capacity of pro-democracy NGOs in the Arab countries and should avoid the confusion of democracy promotion with human rights promotion that has occurred in recent years through the conflation of European policy objectives pursued under the European Initiative for Democracy and Human Rights. While true that progress achieved in the field of human rights (or for that matter, the rule of law, press freedom and transparency) may well be beneficial to democratic development, it is important that EU democracy promotion activity focuses at least as much, if not more, on countries showing some commitment to political reform rather than on those experiencing the worst human rights transgressions.

4. Imposing European Values?

The EU stands accused both by political conservatives and by radical Islamists in the Arab world of seeking to impose European values. Besides the lop-sided nature of the EMP itself, such sentiments may find further sustenance in the new 'wider Europe' strategy of the Union. The European Commission's recent communication on this subject adopts a 'benchmarked approach' to EU policy towards its neighbours and implies 'the partners taking on considerably deeper and broader obligations, specifically when it comes to aligning with Community legislation' [Commission of the European Communities 2003b: 15]. The document refers to political as well as economic benchmarks as forming the basis of future Action Plans, although 'democracy' as such only gets a passing mention, there is rather more reference to human rights and far more central still is the question of access to the EU's internal market.

In view of the widespread condemnation of the war on Iraq and specific Arab concerns about the means by which the USA aspires to deliver 'regime change' to the Middle East, it is important for Europe to hold on to its distinctive 'partnership' approach to the Mediterranean,

flawed though this undoubtedly is in current practice. It is entirely normal for a large multinational entity to seek to project influence, but it will only succeed in the context of its ‘near abroad’ if it pays due attention to the particularities of each neighbour and neighbouring region (in fact the Commission document does speak of ‘differentiation’) and if there is adequate consultation before the EU adopts new action plans and neighbourhood agreements. In the case of the Arab EMP neighbours, the EU has secured agreement to engage in democracy promotion on a co-operative basis through the Barcelona Declaration of 1995. A common commitment to democracy is also implicit in the association agreements signed since Barcelona. While true that hardly any Arab countries prioritised democracy promotion at the time of the Barcelona Conference, the governments of several of them now seem to accept it, at least as a quid pro quo for broader co-operation with the EU. These countries are now faced with an enlarged, potentially more powerful Europe, a fact that is bound to have repercussions in Euro-Mediterranean relationships as they become viewed by European policy-makers at least partly through the ‘wider Europe’ perspective. With the prospect of greater economic integration and human mobility within the EU as incentives, a new impetus could be given to political reform efforts in at least some of the Mediterranean partner countries.

Democracy promotion implies encouragement and/or pressure rather than imposition. Pressure by democrats within the EMP context should be focused on broadening political participation through the extension of debate about democracy and democratisation to new sectors, rather than being a question of lobbying for a distinctively European model of democracy (e.g. the typically parliamentary-based system of government as opposed to the presidential executive model found in the USA). Such an approach will continue to provoke doubt or suspicion in some EMP countries, European and Arab, particularly at government level, but it does provide a basis on which some partners could give fresh impetus to the democracy promotion agenda without prejudging the outcome, by exploring different ways in which democracy could best be adapted to local and national circumstances. If such a debate fed into reform processes, the end result would by no means be political uniformity across the Mediterranean but could in time see an end to the kind of sharp contrasts between regimes that so often give rise to political misunderstanding and thwart co-operation.

REFERENCES

- Brumberg, D. (2003): *Liberalization versus Democratization: Understanding Arab Political Reforms*, Carnegie Endowment for International Peace, Working Paper no. 37.
- Commission of the European Communities (2003a): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, ‘Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratisation with Mediterranean Partners: Strategic Guidelines’, 21 May, COM(2003) 294 final.
- Commission of the European Communities (2003b): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, ‘Wider Europe—Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours’, 11 March, COM(2003) 104 final.
- El-Affendi, W. (2003): ‘The Elusive Reformation’, *Journal of Democracy* 14/2.
- Murphy, E. (2000): ‘The State and the Private Sector in North Africa: Seeking Specificity’, *Mediterranean Politics* 6/2.
- Roy, O. (1994): *The Failure of Political Islam*, London: I. B. Tauris.
- Sadiki, L. (2002a): ‘The Search for Citizenship in Bin Ali’s Tunisia: Democracy versus Unity’, *Political Studies* 50/3.
- Sadiki, L. (2002b): ‘Political Liberalization in Bin Ali’s Tunisia: Façade Democracy’, *Democratization* 9/4.
- Salamé, G. (1995): *Democracy without Democrats: The Renewal of Muslim Politics*, London: I.B. Tauris.
- Stadler, C.N. (1998): ‘Democratisation Reconsidered: The Transformation of Political Culture in Algeria’, *Journal of North African Studies* 3/3.
- Tessler, M. (2000): ‘Morocco’s Next Political Generation’, *Journal of North African Studies* 5/1.
- Volpi, F. (2000): ‘Democracy in Algeria: Continuity and Change in the Organisation of Political Representation’, *Journal of North African Studies* 5/2.
- Willis, M. (2002) ‘Political Parties in the Maghrib: The Illusion of Significance’, *Journal of North African Studies* 7/2.

23236

12/12/1970