

Egypte: een wolf in schaapskleren?

Een vergelijkende analyse van democratiebevordering tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie over de periode 2002 tot 2012.

Sabrina van den Heuvel

S0734330

Politicologie

Aantal woorden: 7722

Scriptiebegeleider: Prof. O. Cranenburg

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Universiteit van Leiden

23 april 2012

Afkortingen.

- **CPP** Committee of Political Parties' Affairs
- **CSO** Civil Society Organisatie
- **EC** Europese commissie
- **EIDHR** European Instrument for Democracy and Human Rights
- **EOHR** Egyptian Organization for Human Rights
- **EMP** Euro-Mediterranean Partnership
- **EU** Europese Unie
- **LP** Liberal party
- **MENA** Middle East and North Africa
- **MPC** Mediterranean Partner Country
- **NDP** National Democratic Party
- **NGO** Non-gouvernementele organisatie
- **NPUP** National Progressive Unionist Party
- **US** United States
- **USAID** United States Agency for International Development
- **WTC** World Trade Centre

Inleiding

Het wordt de Arabische lente genoemd, een symbolische verwijzing naar een nieuw ontwaken na decennia van duisternis onder niet-democratische bewindhebbers. Het afgelopen jaar zijn er in meerdere Arabische landen mensen de straat opgegaan om democratie te eisen. De bekende televisiebeelden van massale demonstraties en bezettingen van pleinen maken duidelijk dat de steun van het volk, de massa, een essentiële rol heeft gespeeld in de omwentelingen. Een factor die echter vrijwel onderbelicht is gebleven in de media, maar desalniettemin een grote rol heeft gespeeld, is de internationale democratiebevordering.

Bij de laatste transitiegolf in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw, zoals gedefinieerd door Samuel P. Huntington, bleef het Midden-Oosten vrijwel ongemoeid. Naar de buitenwereld toe adopteerde sommige autoritaire regimes wel enige liberale democratische elementen, maar intern veranderde er vrij weinig. Een van de weinige Arabische landen die wel vatbaar leek voor democratisering was Egypte. Egypte beschikte reeds over een grondwet met democratische elementen (meerpartijstelsel, verkiezingen, grondrechten) en had een president die niet vijandig tegenover het Westen stond. Al gauw had Egypte dan ook solide bilaterale betrekkingen met zowel de Verenigde Staten als de Europese Unie.

Eind jaren zeventig van de vorige eeuw tekende Egypte de eerste overeenkomsten met zowel de Verenigde Staten als de Europese Unie. Hierbij lag de nadruk niet alleen op economische samenwerking maar ook op de bevordering van de Egyptische democratie. Nu een kleine 30 jaar later heeft Egypte zijn autoritaire leider Hosni Mubarak afgezet en heeft de roep om democratisering nog nooit zo luid geklonken. Wat heeft deze verandering mogelijk gemaakt en in hoe verre is democratiebevordering hier mede verantwoordelijk voor? Meerdere externe partijen zijn betrokken bij de bevordering van democratie. De grootste actieve partijen in Egypte momenteel zijn de Verenigde Staten en de Europese Unie. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: Wat zijn de verschillen in internationale democratiebevordering tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie in Egypte in de periode 2002 tot 2012 en welke benadering is het meest effectief?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden wordt er eerst een antwoord gezocht op de volgende vier deelvragen:

1. Wat zijn de verschillende benaderingen van democratie binnen het uitgevoerde beleid?
2. Welke (sub-)doelen zijn geformuleerd?
3. Op welke manier zijn de gedefinieerde doelen vertaald in instrumenten?
4. Hoe effectief zijn de instrumenten?

De vraagstelling werpt direct een drempel op doordat het een staat vergelijkt met een internationale organisatie bestaande uit individuele staten. Onnodig is te zeggen dat al deze Europese staten eigen strategieën en belangen hebben inzake hun democratiebevorderingsbeleid. In dit onderzoek is toch gekozen om vast te houden aan de Europese Unie als actor daar deze qua budget en belangen vergelijkbaar is met de Verenigde Staten.

De theorie over de juiste aanpak van democratiebevordering kent geen consensus. De literatuur laat zien dat er geen wetmatigheden zijn om aan vast te houden, er verschillende benaderingen te onderscheiden zijn en dat effectiviteit niet tot nauwelijks objectief vast te stellen is. Toch is democratiebevordering in veel landen een vast onderdeel geworden van het buitenlandsbeleid. Deze toenemende populariteit heeft tevens gezorgd voor een stijging in het aantal non-gouvernementele organisaties op dit terrein. Dit scherpe contrast tussen het veelvuldig gebruik in de praktijk en het ontbreken van consensus in de theorie is aanleiding voor het schrijven van deze scriptie. Door middel van een literatuuronderzoek, aangevuld met relevante stukken en rapporten van verschillende organisaties, wordt aan de hand van een ex post beleidsevaluatie getracht op basis van logica en gegeven de beleidsdoeleinden, instrumenten en context, te kijken welke resultaten er zijn bereikt door democratiebevordering. Het maatschappelijke belang ligt in de uitkomsten van de analyse. De resultaten zijn van belang voor beleidsmedewerkers werkzaam in het veld van de democratiebevordering. Politieke legitimiteit van democratiebevordering is immers geënt op de mate van effectiviteit. Mocht uit de analyse blijken dat er weinig tot geen resultaten bereikt zijn, dan kan dat van invloed zijn op het gevoerde beleid en dringt de vraag zich op of bevordering van democratie wel zoveel prioriteit zou moeten hebben.

Gekozen is er voor een single case study. Een case study is een gedetailleerd 'in depth' onderzoek naar één voorbeeld van een categorie verschijnselen die beoogt bij

te dragen aan theorievorming of –verbetering.¹ Onderwerp van de single case study is het beleid in democratiebevordering zoals toegepast in Egypte. Het Midden-Oosten wordt gezien als een regio waar democratie uiterst zwak en moeilijk te ontwikkelen is. Toch heeft Egypte in de periode 2002-2012 vanuit Washington en Europa veel ondersteuning en hulp mogen ontvangen. Dit biedt een casus waarbij de effectiviteit van democratiepromotie direct kan worden getoetst tegen een achtergrond van beperkte of zelfs afnemende politieke liberalisering.

Om bovenstaande onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden bevat dit paper vijf hoofdstukken. Hoofdstuk één bevat het theoretisch kader. Hierin worden de centrale begrippen en theorieën onderliggend aan de probleemstelling belicht. Hoofdstuk 2 geeft een historisch overzicht van de politieke ontwikkeling van de Egyptische staat en biedt inzicht in het autoritaire karakter van de staat en de uitdagingen van democratie en *multi-party* deelname. Hoofdstuk 4 en 5 bevatten een beschrijving van de democratiebevordering door beide actoren, een analyse van het door hun gevoerde beleid en de concrete toepassing ervan in Egypte. In de conclusie wordt een antwoord gegeven op de vier onderscheiden onderzoeksvragen.

1. Theoretisch kader.

In dit hoofdstuk zal het theoretisch kader uitgewerkt worden. Centraal staan de democratietheorie van Robert Dahl en de twee benaderingen in de analyse van democratiepromotie.

Als politiek systeem om een maatschappij in te richten, wordt democratie vandaag de dag door een groot deel van de wereld als vanzelfsprekend beschouwd. Het Westen beschouwt deze regeringsvorm zelfs als een natuurlijk en universeel recht dat ieder mens bezit. Voor dit onderzoek is het nodig het begrip democratie in te vullen. Het woord ‘democratie’ is afgeleid van demos wat betekent ‘volk’ en kratein ‘regeren’. Letterlijk betekent democratie een politiek systeem waarbij het volk regeert. Dit levert echter geen werkbare definitie van democratie op. Voor het opstellen van een definitie van democratie is de vraag wat moeten we verstaan onder democratie, oftewel wat is de reikwijdte? Hier zijn twee democratiescholen te onderscheiden. De eerste school

¹ Citaat O. Cranenburgh. Werkcollege 15 mei 2012.

is de "electorale democratie" school. Deze is gekoppeld aan geleerden zoals Joseph Schumpeter. Schumpeters definitie van een democratische staat is een staat met een systeem ‘ *for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote*’ (Diamond, 1999:8). Hij stelt dat een staat als een democratie kan worden beschouwd zodra de regering of politieke representatie via competitieve verkiezingen aan de macht komt. De nadruk ligt hierbij op de procedures en verkiezingen. Er wordt dan ook vaak naar verwezen als de ‘procedurele opvatting’. De tweede school kent een veel omvangrijkere definitie. Deze "liberale democratie" school vereist dat staten naast competitieve verkiezingen burgers bepaalde rechten toekennen tezamen met de garantie dat democratische instellingen zullen worden beperkt in hun macht. Democratie werkt door in de samenleving als geheel; effectieve controle door burgers in beleid, een verantwoordelijke regering, eerlijkheid en openheid in de politiek en geïnformeerd en rationeel overleg (Huntington, 1991:9).

Een autoriteit op het gebied van liberale democratie is de Amerikaanse politicoloog Robert Dahl. In zijn boek *Polyarchy, Participation and Opposition* (1973) beschrijft hij de eisen waaraan moet worden voldaan om een land een democratie te kunnen noemen: (1) vrijheid van organisatie (van belang voor het ontstaan van een sterke *civil society*), (2) vrijheid van meningsuiting, (3) een vrije pers, (4) vrije deelname aan het politieke proces, (5) vrije en eerlijke verkiezingen en een (6) verantwoordelijke regering. Voor Dahl zijn deze vereisten verbonden aan de twee dimensies liberalisering en inclusiviteit. Staten kunnen variëren in regime type afhankelijk van hun waarden langs deze twee dimensies. Een systeem met hoge waarden van beide variabelen noemt Dahl een "polyarchy". De eisen van Dahl komen overeen met de variabelen die de Freedom House gebruikt voor de samenstelling van haar democratie-index. Een andere factor die erg belangrijk is, is de kwaliteit van het rechtssysteem als onderdeel van de *rule of law*. Dit is ook een factor die Freedom House meeweegt in haar beoordeling van democratie.

De zes eisen van Dahl tezamen met de zevende eis van kwaliteit van het rechtssysteem, kunnen worden gebruikt om het democratische gehalte van Egypte voor en na de democratiebevordering te bepalen om zo een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van het beleid.

Zoals democratie verschillende definities kent, zo bestaat er ook geen algemene definitie van democratiebevordering. In de (vaak) engelstalige literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen *democracy promotion* en *democracy aid*. De eerste term *democracy promotion* is de overkoepelende term en doelt op de vele verschijningsvormen die democratiebevordering kan aannemen. De tweede term, *democracy aid*, ook wel *assistance* genoemd, is de meest voorkomende vorm binnen de internationale democratiebevordering. *Democracy aid* komt tot stand door directe financiële en/of organisatorische hulp door staten en NGO's. Beleidsmakers hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking om democratie in het buitenland bevorderen. Deze instrumenten kunnen worden beschreven of ingedeeld op verschillende manieren. Joseph van Nye (2005) maakt een onderscheid tussen '*soft power*' en '*hard power*'. Bij *soft power* wordt gebruikt gemaakt van verleiding om dingen gedaan te krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van diplomatie. Bij *hard power* gebeurt dat met dwang of door middel van betalingen. Dit kan door een interventie of het opleggen van sancties. Steven Levitsky en Lucan A. Way onderscheiden twee andere manieren van *democracy promotion*. De eerste manier is doormiddel van '*linkage*', dat wil zeggen bottom-up steun aan de democratische krachten in de *civil society* en '*leverage*', een top-down aansporing van de politieke elite naar democratische hervormingen via politieke conditionaliteit.

Het proces van democratisering wordt vaak gepresenteerd als een lineaire lijn. Een veelgebruikt model is het *natural sequence model* wat zegt dat democratisering plaatsvindt in drie fases. In de voorbereidingsfase valt het niet-democratische regime en komt er doormiddel van algemene en vrije verkiezingen een nieuwe regering. Fase twee is de beslissingsfase. Hierin worden belangrijke staatsinstituties (opnieuw opgezet en) gedemocratiseerd en wordt de *civil society* versterkt. Als laatste wordt in de consolidatiefase democratie verder ontwikkeld tot het uiteindelijk als 'the only game in town' wordt beschouwd (Carothers, 2006:23). Beseft moet echter worden dat dit model geen wetmatigheid is. Thomas Carothers betoogt in *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve* dat de laatste transitiegolf in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw heeft laten zien dat de fases elkaar niet altijd netjes in de juiste volgorde opvolgen en dat na iedere fase terugval mogelijk is (Carothers, 1999:92).

Dit paper zal gebruik maken van de indeling in benaderingen van democratiebevordering zoals gemaakt door Thomas Carothers: de *political approach*

en de *developmental approach*. De *political approach* kent een enge benadering van democratie. Democratie is goed op zichzelf omdat het hét politieke systeem met de meeste respect voor politieke (grond)rechten is. Voor aanhangers van de *political approach* is dit al reden genoeg voor ondersteuning van democratie. Zij geloven dat vooruitgang van de democratie in een land ook bijdraagt aan sociale en economische ontwikkeling (al is deze extra sociaal-economische reden ter ondersteuning van democratie ondergeschikt aan de politieke kern). Het proces van democratisering wordt omschreven als “*a process of political struggle in which democrats work to get the upperhand in society over non-democrats*”(Carothers, 2006). De nadruk ligt op politieke instituties en processen. De instrumenten die hierbij gehanteerd worden zijn gericht op korte termijn en zijn het opzetten van verkiezingen en het steunen en trainen van politieke partijen of andere politiek-georiënteerde organisaties in de *civil society* (Carothers, 2006).

De *developmental approach* is een veel bredere benadering van democratiebevordering. Deze benadering richt zich niet alleen op gelijkheid en rechtvaardigheid binnen de politieke instituties maar ook in de samenleving. Het proces van democratisering wordt omschreven als “*A slow, iterative process of change involving an interrelated set of political and socioeconomic developments*”(Carothers, 2006). Het ziet democratisering als een langzame, incrementeel proces van verandering en een bijdragende factor in een groter proces van nationale ontwikkeling. De nadruk ligt op vaak indirecte langetermijn methode gericht op het versterken van *civil society* en het stimuleren van *good governance*. Er wordt sterk ingezet op mensenrechten, de *rule of law* en economische en sociale ontwikkeling (Carothers, 2006).

Carothers benadrukt in zijn boek *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve* heel sterk dat het meten van de effectiviteit van democratiebevordering problematisch is. Objectiviteit in de evaluaties is bijna onmogelijk omdat er een zekere mate van interpretatie nodig is in hoeverre de vooruitgang (of achteruitgang) alleen door het gevoerde beleid bereikt is. Zowel de onderzoeker als de lezer moet zich bewust zijn van andere factoren van democratisering. Helaas is het onmogelijk al deze factoren mee te nemen in dit onderzoek. Daarnaast kunnen beide benaderingen, hoewel uitgaand van een ander uitgangspunt en andere werkwijze, niet altijd makkelijk los van

elkaar gezien worden. Het uitgevoerde beleid is vaak een combinatie van elementen uit beide benaderingen.

2. Egypte.

Dit hoofdstuk geeft een historisch overzicht van de democratische ontwikkeling van Egypte en biedt inzicht in het autoritaire karakter van de staat op maatschappelijk, politiek en economisch vlak.

In 1882 kwam de Monarchie Egypte onder Engels bewind te staan. De belangrijkste reden hiervoor was het Suez-kanaal als vitale ader voor de Engelse economie. Engeland beschouwde het land niet als een kolonie, maar bemoeide zich desondanks wel met intern bestuur. Aan het begin van de twintigste eeuw kent het land drie grote politieke organisaties, die allen strijden voor onafhankelijkheid, maar verschillen in opvatting over hoe een onafhankelijke Egypte eruit zou moeten zien. De grootste en meest gesteunde is de groep die later de Wafd Partij zou gaan heten. Deze partij eist een grondwet en een parlement. Dit resulteert in 1924 tot de eerste vrije parlementsverkiezingen en het schrijven van een grondwet. Deze periode wordt gekenmerkt door een hoog democratisch gehalte; een constitutionele monarchie, *multiparty-system* en algemeen kiesrecht voor mannen. De economie draait echter slecht en er is veel sociale ongelijkheid. Er is een kleine, hele rijke elite, een nog kleinere middenklasse, maar een grote groep arme boeren die vastzitten in het feodale systeem. In de ogen van het volk symboliseert het nieuwe systeem geen vooruitgang maar enkel secularisme en Europese waarden. Als een gevolg daarvan worden veel Egyptenaren lid van organisaties buiten het gestructureerde partijensysteem. Vooral Islamitische organisaties worden erg populair.

In juli 1952 pleegt een groep leger-officieren, die zichzelf de *Free Officers* noemen, onder leiding van Nasser een staatsgreep. Deze staatsgreep legt de basis voor het regime zoals dat tot 2012 in Egypte zal bestaan. Egypte wordt officieel een Republiek, maar de grondwet van 1924 wordt afgeschaft, het parlement ontbonden en alle politieke partijen worden verboden. Egypte is voortaan een *single-partij system* onder militair bewind. Er is een forse uitbreiding van het overheidsapparaat, vooral op veiligheidsgebied. Belangrijke economische sectoren en grote bedrijven, vaak in handen van de rijke elite, worden staatseigendom. De voorheen zo machtige elite

komt buitenspel te staan. Deze nieuwe maatregelen worden in eerste instantie door de Egyptenaren met open armen ontvangen omdat ze voor banen zorgen. De Egyptische staat en het regime kunnen in deze fase worden omschreven als *non-democratic* en autoritair (Stacher, 2004: 219). In het boek *Non-Democratic Regimes* wordt autoritarisme beschreven als “*a situation where (a) freedom is restricted in favour of obedience to authority, and (b) this authority is itself exercised with few restrictions*” (Brooker, 2000: 22).

Onder de volgende president, Anwar Sadat, krijgt Egypte weer een nieuwe constitutie met een parlement bestaande uit een lower house, The People's Assembly, en een upper house, The Shura Council. De partij van Nasser wordt omgevormd tot de National Democratic Party (NDP) met Sadat als partijleider. Pluralisme wordt toegestaan door de herinvoering van een *multiparty-system*. Twee oppositiepartijen worden toegestaan, de rechtse Liberal Party (LP) en de linkse National Progressive Unionist Party (NPUP), maar deze hebben alleen zoveel middelen en ruimte als de NDP toestaat. De economie wordt ingericht via liberale principes. Dit was echter nog geen democratische transitie (Kassem, 2004: 23). De president kan bezwaren van het parlement negeren en een referendum uitschrijven. Ook behoudt hij het recht de volksvergadering op ieder moment te kunnen ontbinden en is er geen vrije pers. Marina Ottaway classificeert Egypte in deze fase als een semi-autoritair regime. Het regime combineert kenmerken van een liberale democratie, het bestaan van enkele formele democratische instituties en ruimte voor een aantal beperkte (grond)rechten, maar behoudt op politiek vlak autoritaire kenmerken (Ottaway, 2003:3).

Na de moord op Sadat komt in 1981 Hosni Mubarak aan de macht. Hij kondigt direct de noodtoestand af. Onder deze procedure is beperking van politieke activiteiten toegestaan. Oppositievoeren wordt nagenoeg onmogelijk. Politieke bijeenkomsten zijn beperkt en gecontroleerd en mensen kunnen worden gearresteerd op basis van vermoedens van politieke misdrijven. De rechterlijke macht wordt buitenspel gezet doordat burgers direct kunnen worden gearresteerd en berecht in militaire rechtbanken, waarbij hoger beroep onmogelijk is. Martelingen en executies zijn aan de orde van de dag.

De vele grondwettelijke wijzigingen in het verleden hebben er toe geleid dat de huidige Egyptische grondwet een ongelijke machtsverhouding kent. De president

domineert als uitvoerende macht het gehele politieke systeem. Hij heeft grote invloed op zowel de rechterlijke als de wetgevende macht. De wetgevende macht bestaat uit twee huizen. De eerste is de volksvergadering, direct gekozen door de Egyptenaren. De tweede is het Shura Council. Deze wordt voor 2/3 gekozen door het volk en voor 1/3 gekozen door de president. De president is voorzitter van beide huizen. Als voorzitter kan hij zelf wetten uitvaardigen, bezwaar maken tegen wetten van het Parlement of zelfstandig een referendum uitschrijven en heeft hij het recht de volksvergadering op ieder gewenst moment te ontbinden.

De rechterlijke macht is niet onafhankelijk. De president benoemt de rechters en is verantwoordelijk voor hun promotie en/of benoeming naar andere posten. Tevens ziet hij toe op de zittingen. De noodtoestand biedt de president de mogelijkheid een speciale rechtbank voor staatsveiligheid op te richten die hem een eigen alternatief rechterlijk lichaam biedt.² Daarnaast is de president zowel opperbevelhebber van het leger als de hoogste chef van de politie en benoemt hij de hoogste leiders van elk van deze instituten. Het hele overheidssysteem is gebaseerd op repressie voor uitvoering van haar beleid en het voortbestaan van het regime. De onderdrukking die het regime uitvoert is een mix tussen dwang, omkoping en corruptie. Dit resulteert in verdere vervreemding van het volk.

De Egyptische positie is zwak (Stacher, 2004:219). Dit is te wijten aan zowel interne als externe factoren. De externe factoren hebben voornamelijk betrekking op het regime en het systeem dat is opgebouwd. Politieke partijen moeten zich registreren bij de Committee of Political Parties' Affairs (CPP). Deze registratie heeft als gevolg dat de partijen geen duidelijke politieke standpunten durven in te nemen. Door een gebrek aan vertrouwen is er nauwelijks onderlinge samenwerking. Interne factoren hebben betrekking op organisatie van de partijen zelf. Een belangrijk intern punt is de aard van leiderschap. Een partijleider wordt, mede mogelijk door het gebrek aan democratie binnen de partijen, aangesteld voor onbepaalde tijd en heeft alle macht. De hoogste leiding neemt beslissingen zonder overleg met andere vooraanstaande leden of de achterban. Tegenstand binnen de partij wordt onderdrukt (Fahmy, 2002: 95-96). De partijen zijn vaak opgebouwd rond de persoonlijkheid van een charismatische

² Freedom House, Freedomhouse.org bekeken op 10 april 2012

leider of de belangen van een kleine groep in de samenleving (Fahmy, 2002: 97). Al deze punten hebben ook effect op de relatie van de partij met de samenleving "*the failure of the parties to establish communication channels with the grass roots, [...] has contributed to their failure to institutionalize the party system in the political culture of the masses*" (Fahmy, 2002: 97).

Naast de politieke partijen is ook de *civil society* in Egypte erg zwak. Het *Ibn Khaldun Centre for Development Studies* in Cairo definieert *civil society* als "*the place where a mélange of groups, associations, clubs, guilds, syndicates, federations, unions, parties, and groups come together to provide a buffer between state and citizen*" (Norton, 1993:211). In 1964 vaardigt het regime Wet no.32 uit waarin alle NGOs en CSOs verplicht worden zich te registreren bij het Ministerie van Sociale zaken. Als onderdeel van de registratie moet er een contract worden ondertekend waarin de organisaties beloven om geen pogingen te ondernemen de massa te mobiliseren (El-Mahdi & Marfleet 2009: 27). Niet-geregistreerde organisaties zijn verboden. Veel politieke partijen of organisaties met politieke activiteiten melden zich aan als non-profitorganisatie om toch te kunnen blijven bestaan. Wet no. 32 is in 2002 vervangen door wet no. 84 waarin alle organisaties, non-profit of politiek, zijn toegestaan. De registratieplicht en het mobilisatieverbod zijn wel aangevuld met een registratieplicht voor leden.

Hoewel Egypte een levendige *civil society* kent vormen de NGOs en CSOs geen politieke bedreiging voor het regime. Grote belangrijke organisaties zoals vakbonden worden gecontroleerd door middel van coöptatie van de leiders. Kleinere organisaties door onderdrukking en intimidatie. Om te kunnen blijven voortbestaan bewegen de organisaties zich binnen het speelveld zoals opgezet door de regering. Door deze houding is het wel mogelijk voor deze organisaties om als partners te fungeren voor internationale organisaties. De roep om democratie, politieke hervormingen of mensenrechten van organisaties bereikt wel seculiere delen van de intellectuele elite, maar vaak niet het gewone volk. Hierdoor missen veel organisaties maatschappelijke steun maar ook financiering.

Door de ontbrekende onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zwakke oppositiepartijen en een zwakke *civil society* ontbreekt het de gewone man aan 'goede kanalen' om zijn behoeften en belangen duidelijk te maken of om invloed uit te

oefenen op het beleid. Een dergelijke situatie dwingt mensen hun eigen strategie voor overleving te ontwikkelen. Dit resulteert in een systeem van patronage, corruptie en een clientalisme (Fahmy, 2002: 255). Dit systeem is echter meer gericht op het verbeteren van eigen welvaart en inkomen dan op politieke participatie. Er kan geconstateerd worden dat aan de eisen van Dahl nog niet is voldaan: er is sprake is van beperkte gecontroleerde liberalisering, afnemende participatie en een niet-onafhankelijke rechterlijke macht.

3. Democratiebevordering: De Verenigde Staten.

Waaruit bestaan de pogingen van de VS om de democratie in Egypte te bevorderen precies? Welke organisaties zijn er actief? Wat is hun conceptie van democratie, wat zijn de (sub-)doelen en instrumenten? Door middel van onderzoek in jaarverslagen en literatuur naar de activiteiten van de belangrijkste democratiebevorderingsorganisaties zal een antwoord gezocht worden op bovenstaande vragen.

Democratiebevordering

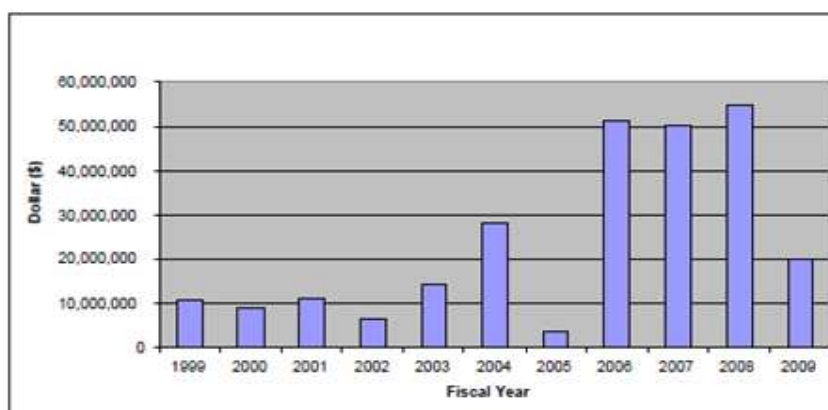
De eigen unieke ontstaansgeschiedenis en de status als grootmacht na de Eerste Wereldoorlog hebben ervoor gezorgd dat democratiebevordering diep geworteld is in de Amerikaanse politiek. De Amerikaanse president Woodrow Wilson verklaarde al in de Eerste Wereldoorlog dat de VS zou vechten “*to make the world safe for democracy*” (Carothers, 1999:3). Democratiebevordering door de VS moet gezien worden tegen de achtergrond van het Amerikaanse buitenlands –en veiligheidsbeleid en is gebaseerd op Immanuel Kant’s *democratic peace theory* dat democratische landen minder snel geneigd zijn tot oorlogsvoering. De bilaterale betrekkingen tussen Egypte en Amerika zijn dan ook gebaseerd op de handtekening van de Egyptische president Sadat onder het Camp David Akkoord en het vredesverdrag met Israël in 1979. Egypte werd hiermee een strategische bondgenoot in het vijandige en onstabiele Midden-Oosten. De samenwerking beoogde bevordering van vrede en regionale stabiliteit, het tegengaan van extremisme en terrorisme en het scheppen van een gunstig klimaat voor economische hervormingen. Hiervoor ontvangt Egypte jaarlijk \$2 biljoen dollar aan economisch en militaire steun (Sharp 2005).

Sinds de jaren 80 heeft de *United States Agency for International Development* (USAID) meer dan 800 miljoen dollar geïnvesteerd in lokaal bestuur- en

decentralisatie projecten in Egypte (Auditrapport, 2009:2). Het USAID hanteert hierin twee soorten instrumenten. Het eerste instrument is een bilaterale samenwerking met de regering in Egypte. Deze samenwerking is gericht op op verbetering van de *rule of law* en het liberaliseren van overheidsinstituten. Het tweede instrument zijn zogenaamde ‘*grants*’, beschikbare fondsen voor politieke partijen of organisaties die zich richten op politieke activiteiten zoals bijvoorbeeld het geven van *voters education* (Auditrapport, 2009:2).

Na de aanslagen op 11 september 2001 wordt het beleid van democratiebevordering geïntensiveerd. Onder invloed van de (neo-)conservatieve overtuigingen van de Bush-regering verandert democratiebevordering van een doel op zich naar een instrument in de strijd tegen terrorisme. Bush stelt in zijn State of the Union van 2003 dat “*..greater political freedom can undercut islamic radicalism and indoctrination.*” Twee dagen na de aanslagen op het WTC verschijnt de Egyptische president Hosni Mubarak op de Egyptische staatstelevisie. Hij toont zich solidair met het Amerikaanse volk en veroordeelt de aanslagen en alle vormen van terrorisme. In de dagen daarna worden in Egypte dan ook honderden burgers opgepakt voor vermeende banden met militante islamieten en voor de militaire rechtbank geleid. Egypte toont zich een bondgenoot in de strijd tegen terrorisme. Als beloning voor deze bondgenootschap verhoogt de Bush-regering het budget van USAID. Tabel 1 laat vanaf 2003 de sterke stijging in het budget zien. Egypte ontvangt in de periode 2002 tot 2005 dan jaarlijks gemiddeld \$12 miljoen dollar voor democratische doeleinden.

Tabel 1. Jaarlijkse investeringen projecten USAID in Egypte over de periode 1999-2009



Bron: USAID Office of Inspector General, audit of USAID/Egypt’s democracy and governance activities. (audit rapport NO 6-263-10-001p) Washington:2009

Samenwerking verloopt gunstig en de democratiebevordering lijkt te werken als in 2005 Mubarak de eerste echte presidentsverkiezingen sinds zijn aantreden uitvaardigt. Eerste vrije verkiezingen omdat in de verkiezingen daarvoor was Mubarak de enige kandidaat was. Deze gunstige ontwikkelingen en de inval van de VS in Irak in 2004 zorgen ervoor dat het USAID-Egypte budget voor 2005 krimpt. Maar ondanks de hulp in organisatie en het monitoren verloopt de verkiezing niet geheel democratisch. Presidentskandidaten moeten lid zijn van een officiële geregistreerde politieke partij en dus zijn geaccepteerd door de regering van Mubarak. Religieuze partijen mogen niet meedoen. Een groot aantal oppositiepartijen is hierdoor bij voorbaat al uitgesloten van deelname. De zittende president Mubarak wint de verkiezingen met 88.6% van de stemmen en verschillende organisaties spreken van verkiezingsfraude.

De geruchten van fraude zorgen ervoor dat de VS in een splagaat beland. De verkiezingen worden gepresenteerd als resultaat van democratiebevordering door de VS, maar kan tegelijkertijd de sterke geruchten van fraude niet negeren. Het Amerikaanse Congres concludeert dat de gelden niet hebben gezorgd voor een verbetering van democratisering, maar dat er zelfs sprake is van een verslechtering (Auditrapport, 2009:5). Een analyse die ook naar voren komt in de beoordeling van Egypte door Freedom House. Het Congres stemt daarom in met het inzetten van directe 'grants' aan niet-geregistreerde NGOs en CSOs. Tabel 1 laat een explosieve budgetstijging zien voor de jaren 2006 tot 2008 waardoor Egypte de derde grootste ontvanger op het gebied van democratieprojecten in het Midden-Oosten wordt (Auditrapport, 2009:4). De USAID's *Office of Democracy and Governance* gaat nauw samenwerken met Egyptische NGOs en CSOs in verschillende programma's gericht op de *rule of law* en mensenrechten, *governance* en civil society. De doelen die daarbij gedefinieerd zijn:

- *rule of law* en mensenrechten: het versterken van de rechterlijke macht en de positie van vrouwen.
- goed bestuur: bevordering van een *accountable and responsive* lokale overheid
- civil society: bevorderen van een onafhankelijkheid en professionele media en het organisatorisch versterken van maatschappelijke organisaties door het rechtstreekse ondersteuning op het gebied van politieke hervorming, toezicht op verkiezingen en politieke scholing (Auditrapport, 2009:5).

In 2008 blokkeert de Egyptische president het geven van ‘grants’ aan niet-geregistreerde CSOs echter echter door te dreigen met een beperking op werkzaamheden van Amerikaanse NGOs in Egypte. De VS kiest eieren voor haar geld en en stopt het geven van ‘grants’ aan niet-geregistreerde organisaties (Mcinerney, 2009:23).

MEPI

In juni 2002 lanceert de Amerikaanse staatssecretaris Colin Powell het Midden-Oosten Partnerschaps Initiatief (MEPI) om via diplomatieke samenwerking hervormingen en democratie in de Islamitische wereld te bevorderen. MEPI is specifiek ontworpen “*to expand public space where democratic voices can be heard in the political process, the people have a choice in governance, and there is respect for the rule of law*”.³ MEPI concentreert zich op de gehele arabische regio (met uitzondering van Iran) en heeft als doel het aangaan van partnerschappen om zo politieke hervormingen te bewerkstelligen (Sharp 2005: 2). Het beleid van MEPI bestaat uit 4 pijlers: het stimuleren van economische en politieke hervormingen, verbeteren en uitbreiden van onderwijs en de *empowerment* van vrouwen. Veruit de grootste pijler is de pijler voor politieke hervormingen. Hierin worden de volgende doelen gedefinieerd:

- Democratie: het versterken en bevorderen van democratische procedures en *civil society*.
- *Good Governance*: het bevorderen van de *rule of law* en verantwoordelijke effectieve overheidsinstituties.
- Media: het versterken van de rol van vrije onafhankelijke media in de samenleving.⁴

MEPI organiseert zelf geen projecten, maar zorgt ervoor dat (Amerikaanse) NGOs in Egypte meer bewegingsvrijheid en ruimte krijgen om hun werk te doen door het opbouwen, verbinden en ondersteunen van netwerken tussen lokale CSOs en

³ US Department of State, MEPI <http://mepi.state.gov/mepi> Bekeken op 5 mei 2012

⁴ US Department of State, MEPI <http://mepi.state.gov/mepi> Bekeken op 5 mei 2012

internationale NGOs. Het advies in 2004 aan USAID om haar lokale programma's voor democratie en bestuur in Egypte uit te breiden ligt geheel in die lijn.

Het budget van MEPI groeit langzaam. Was het budget in 2002 in eerste instantie nog maar \$29 miljoen, bedroeg het in 2005 ruim \$75 miljoen. Bij het aantreden van president Obama in 2009 verklaarde hij te geloven in de kracht van MEPI en verhoogde het budget naar \$ 86 miljoen.⁵

NGOs

De twee grootste NGOs op het gebied van democratisering in Amerika zijn het Nationale Democratic Institute (NDI) en het International Republican Institute (IRI). Ruim driekwart van hun budget wordt gedekt door USAID. Daarnaast ontvangen beide organisaties ook nog eens zo'n vier miljoen dollar per jaar van het NED. 23% van hun jaarlijkse uitgaven is bestemd voor Egypte. Het IRI is pas recent actief in Egypte. In 2005 hebben zij voor het eerst de presidentsverkiezing gemonitord en geevalueerd. Vanaf 2005 heeft het IRI Egyptische politieke partijen ondersteund door educatie in campagnebeheer, gebruik van nieuwe media, opzetten van draagvlak, educatie van kiezers en het opzetten en uitvoeren van survey onderzoek. Hierbij werkt het IRI altijd samen met lokale partners. In 2010 lanceerde IRI een online universiteit waarop opleidingsmateriaal- en informatie over politiek online beschikbaar is voor Egyptenaren.⁶ Het NDI is al langer werkzaam in Egypte. Het NDI werkt voornamelijk door middel van het geven van 'grants' aan NGOs en CSOs. Na de wetwijziging in 2002 (wet no. 84) waarbij registratie voor alle politiek organisaties open stond verdubbelde het aantal toegewezen 'grants'.⁷

Democratiebevordering vanuit de VS is gericht op het totstand brengen van eerlijke en vrije verkiezingen. Hiermee zijn ze onder te brengen in de "electorale democratie" school. Politieke representatie komt door middel van competitieve verkiezingen aan de macht. De nadruk ligt hierbij op de procedures en verkiezingen. Deze opvatting reflecteert in de zienswijze van het proces van democratisering als een sequentieel

⁵ US Department of State, MEPI <http://mepi.state.gov/mepi> Bekeken op 5 mei 2012

⁶ IRI <http://www.iri.org/sites/default/files/Egypt%205-2012.pdf> bekeken op 13 juni 2012

⁷ NED http://www.ned.org/docs.newsletter/Democracy_News Bekeken op 1 mei 2012

proces door de Bush-regering. Activiteiten voor democratiebevordering van de Amerikaanse regering via USAID, MEPI en de NDI en IRI laten een aanpak zien die tweeledig is. Aan de ene kant ligt de focus op verbetering van de instituties door het organiseren van democratische verkiezingen. Vooral het NDI en het IRI richten zich hier primair op. Dit beleid ligt in lijn met de *political approach*. Aanhangers van de *political approach* geloven dat democratie in een land ook bijdraagt aan sociale en economische ontwikkeling. De nadruk ligt bij alle organisaties op instituties en politieke processen. De instrumenten die hierbij gehanteerd worden zijn gericht op korte termijn en zijn het opzetten van verkiezingen en het steunen en trainen van politieke partijen of andere politiek-georiënteerde organisaties in de *civil society*. Aan de andere kant is er veel aandacht voor gelijkheid en rechtvaardigheid in de vorm van emancipatie van vrouwen en ondersteuning van de rechterlijke macht voor het uitvoeren van *due process*. Dit komt tot stand door samenwerking met NGOs en CSOs. Kenmerkend van het NDI is dat dit niet altijd een samenwerkingsverband met een lokale Egyptische NGO hoeft te zijn.⁸ Dit valt onder de benadering van de *developmental approach*. Zoals eerder gewaarschuwd is de tegenstelling tussen democratiebenaderingen van Carothers niet zwart/wit. Het Amerikaanse beleid laat zien dat beide democratiebenaderingen in praktijk gecombineerd worden en waar nodig elkaar ondersteunen.

Evaluatie.

Tabel 2 laat zien dat Egypte in 2002 van Freedom House een 6.0/ Not Free scoort. In 2011 scoort het land een 5.5/not free. Een klein verschil dat alleen wordt veroorzaakt door de presidentsverkiezingen in 2005.⁹ De vraag is waarom er ondanks de vele Amerikaanse activiteiten ter bevordering van democratie geen zichtbare verbetering is in Egypte?

⁸ NED http://www.ned.org/docs.newsletter/Democracy_News Bekeken op 1 mei 2012

⁹ FreedomHouse www.Freedomhouse.org/egypt/scores bekeken op 7 juni 2012

Tabel 2. Freedom House scores Egypte (2002-2011)

	Political rights	Civil liberties	status
2002	6	6	Not free
2003	6	6	Not free
2004	6	6	Not free
2005	6	6	Not free
2006	6	5	Not free
2007	6	5	Not free
2008	6	5	Not free
2009	6	5	Not free
2010	6	5.5	Not free
2011	6	5.5	Not free

Bron: www.freedomhouse.org

Het Auditrapport uit 2009 laat duidelijk zien dat er geen enkel mechanisme ingebouwd is dat ervoor zorgt dat het geld van USAID door de Egyptische regering ook daadwerkelijk gebruikt wordt voor democratiebevordering. Toch wordt er door zowel de USAID als in MEPI op geen enkele manier gebruik gemaakt van *hard power* middelen om resultaten af te dwingen. Dit zorgde in 2005 voor de ongemakkelijke positie na de presidentsverkiezingen en nogmaals in 2008 wanneer Mubarak dreigt Amerikaanse NGOs te perken in hun werkzaamheden. Beide keren kiest de VS voor stabiliteit en het behoud van een strategische vriendschap. De vraag is of de VS, door zich te houden aan de beperkingen van het regime, zelf niet hervormingen in de weg staat?

Beide organisaties richten zicht na 2005 op de *civil society* om democratisering tot stand te brengen. Er worden veel verschillende organisaties met veel verschillende doelen aangesproken (Auditrapport, 2009:5). In *Uncharted Journey: Promoting Democracy in the Middle East* bekritisieren Thomas Carothers en Marina Ottaway deze aanpak. Zij schrijven dat de VS door het bevorderen van vrouwenemancipatie en ondersteuning van de rechterlijke macht het doel van democratiebevordering voorbij is geschoten. Heel hard stellen zij dat beide onderdelen geen prioriteit behoeven in het beleid zolang deze groepen geen daadwerkelijke macht hebben om de positie van de president te verzwakken.

Sommige onderzoekers, zoals Daniel Brumberg, betogen dat de focus van Amerikaans beleid op een *electoral democracy* (verkiezingen, politieke partijen,

voters education) de positie van CSOs tegenover de politieke elite niet versterkt maar juist verzwakt. Eerder is vastgesteld dat veel vertegenwoordigende organisaties geen duidelijk politiek standpunt hebben of de belangen behartigen van een kleine groep in de samenleving. Het enkel openstellen van een politieke competitieve ruimte zorgt voor een verdere versplintering en afname van effectiviteit van de *civil society*. Het resultaat is eerder handhaving van de status quo dan politieke hervormingen.

4. Democratiebevordering: De Europese Unie

Waaruit bestaan de pogingen van de Europese Unie om de democratie in Egypte te bevorderen? Wat zijn de (sub-)doelen en instrumenten? Hulp op het gebied van democratiebevordering vanuit Europa is verspreid over honderden NGOs uit de verschillende staten met allen een eigen strategie en belang. Het is te complex om al deze invloeden mee te nemen in de analyse. Dit hoofdstuk behandelt daarom alleen de grootste speler, de EU en legt meer focus op de benadering van democratie.

Democratiebevordering

De opkomst van de EU als een van de belangrijkste spelers op het toneel van de democratiebevordering in het Midden-Oosten is een zeer belangrijke ontwikkeling. Niet alleen door de vijandigheid van het gebied tegenover de VS na de invallen in Irak en Afghanistan, maar vooral omdat de EU een nieuwe benadering van democratiebevordering hanteert. Sinds de jaren negentig implementeert de EU clausules met betrekking tot democratie en *rule of law* in haar samenwerkingsovereenkomsten met (externe) landen. Deze methode, conditionaliteit genaamd, is gebaseerd op de gedachte dat democratiebevordering een noodzakelijk en geaccepteerd onderdeel is van het takenpakket van een staat (Europese Commissie 2007 c).

Bij de Europese Unie is democratiebevordering ondergebracht bij één organisatie: EuropeAid. Deze organisatie implementeert de externe hulp van de Europese Commissie (EC). Voor de EU is democratie sterk verbonden met de bevordering van de mensenrechten. Bevordering van mensenrechten in niet-lidstaten gebeurt door de *European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR). Doel van het EIDHR is de bevordering van democratie en mensenrechten. Instrumenten zijn mensenrechtenprojecten in samenwerking met NGOs en CSOs, politieke

hervormingen en de verbetering van de rechterlijke macht. Hiermee richt het EIDHR zich op zowel het functioneren van de instellingen van de staat als de *civil society*. In 2004 bedroeg het totale ontwikkelingshulpbudget van de Europese Commissie 7,5 miljard euro, waarvan 125 miljoen euro bestemd was voor het EIDHR.

Diplomatieke betrekkingen tussen de EU en Egypte beginnen in 1966 als onderdeel van een pakket van bilaterale handelsovereenkomsten met Marokko, Tunesië, Egypte, Jordanië, Syrië en Libanon (Masala, 2000). In navolging van deze handelsovereenkomsten wordt in 1995 op de Barcelona conferentie de *Euro-Mediterranean Partnership* (EMP) opgericht. 15 EU lidstaten en 14 mediterrane partnerlanden (MPCs) worden lid. Als doel wordt gesteld:

- De oprichting van een gemeenschappelijke ruimte van vrede en stabiliteit, ondersteund door liberale democratische kenmerken zoals *rule of law*, democratie en de mensenrechten
- Een geleidelijke totstandbrenging van een vrijhandelszone
- Het bevorderen van duurzame en evenwichtige sociaal-economische ontwikkelingen voor het bevorderen van interculturele dialoog tussen culturen, religies en mensen.¹⁰

Het partnerschap was echter te vaag en beperkt: politieke doelen zijn vaag gedefinieerd en subdoelen ontbreken. Dit in tegenstelling tot de wel uitgebreide en gedetailleerde tijdschema's voor economische liberalisering (Young, 2002:41).

Ter bevordering van de vrijhandelszone en economische samenwerking worden de bilaterale overeenkomsten met Egypte en de andere mediterrane landen omgezet in de MEDA-verordening. Aangenomen in 1996 (MEDA I) en gewijzigd in 2000 (MEDA II) stelt de verordening de Europese Unie (EU) in staat om rechtstreekse financiële en technische bijstand te verlenen. Er worden twee pijlers gedefinieerd in het Euro-Med Country Strategic paper 2002-2006:

¹⁰ European Union External Action, http://www.eeas.europa.eu/euromed/barcelona_en/htm Bekeken op 5 mei 2012

- De ontwikkeling van een pluralistische democratie gebaseerd op de *rule of law* en mensenrechten
- Ontwikkeling van de Europese -Mediterrane markt.

De gedachte hierachter is dat in ruil voor financiële en economische bijstand de regeringen zich meer inzetten voor democratisering. Dit is een voorbeeld van sterk conditionaliteitsbeleid.¹¹ Egypte ontvangt in de periode 2002 tot 2006 600 miljoen euro vanuit MEDA II.¹²

Na de aanvallen op het WTC en de oorlog in Irak dreigt er een scheuring te ontstaan tussen de EU en de MENA-staten. Om dit te voorkomen introduceert en implementeert de EU in 2004 de *European Neighbourhood Policy* (ENP). Door hiermee akkoord te gaan onderschrijven de MEDA-landen en de EU de gezamenlijke (economische) banden en de gemeenschappelijke waarden; democratie en mensenrechten, *rule of law*, goed bestuur, marktbeginselen en duurzame ontwikkeling.

Opvallend binnen het Europese beleid van democratiebevordering is de nadruk op mensenrechten in combinatie met economische stimulans. De EU werkt samen met lokale NGOs en CSOs. Het kiest bewust voor programma's ontwikkeld door de eigen bevolking (Europese Commissie 2007 d). De belangrijkste lokale partner is de Egyptian Organization for Human Rights (EOHR).¹³ Deze aanpak steunt op een lijn van wetenschappers en onderzoekers zoals Fareed Zakaria die betogen dat eerdere activiteiten gericht op democratiebevordering vanuit het Westen een liberale bias kent. Alleen inzetten op vrije en eerlijke verkiezingen, met de Westerse gedachte dat dit automatisch betekent dat een rechtsstaat, machtscheiding en de bescherming van

¹¹ Samenvatting Europese wetgeving

http://europe.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean?partner?countries/r15006_nl.htm Bekeken op 2 mei 2012

¹² Europeaid http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/egypt/egypt_en.htm Bekeken op 14 juni 2012.

¹³ EU delegation to Egypt in the Framework Programme for Research and Technological development.

http://eeas.europa.eu/delegations/egypt/projects/list_of_projects/projects_en.htm Bekeken op 1 mei 2012.

grondrechten zoals het recht op vrije meningsuiting, vergadering, vrijheid van godsdienst en op bezit worden geïmplementeerd juist contraproductief werkt. Het vergroot de kans dat bij verkiezingen regimes aan de macht komen die minder liberaal zullen zijn dan de dictaturen die daar op het moment gevestigd zijn. Belangrijker is eerst in te zetten op het consolideren van constitutioneel liberalisme (Zakaria, 2003).

Democratiebevordering door de EU is gericht op mensenrechten (*rule of law*) in combinatie met economische stimulans. Hiermee zijn ze onder te brengen in de "liberale democratie" school. Deze "liberale democratie" school vereist dat staten haar burgers bepaalde rechten toekennen tezamen met de garantie dat democratische instellingen zullen worden beperkt in hun macht. Democratie werkt vervolgens door in de samenleving als geheel. De activiteiten voor democratiebevordering van de EU zijn onder te brengen in de *developmental approach* van Thomas Carothers. Deze benadering richt zich op gelijkheid en rechtvaardigheid. Dit komt terug in de nadruk op mensenrechten. Door middel van handelsovereenkomsten wordt een *soft power* basis gelegd voor conditionaliteit en een incrementeel proces gestart voor democratische hervormingen. Zonder zich direct hard tegenover het Egyptische regime te stellen, werkt de EU in directe samenwerking met de staat of door middel van lokale NGOs/CSOs achter de schermen in een groter proces van nationale ontwikkeling.

Evaluatie.

De gekozen doelen en instrumenten zijn gericht op een attitudeverandering van zowel de staat als de massa. Dit is een langzaam proces. Afrekening op effectiviteit is daarom nauwelijks mogelijk. Beoordeling van effectiviteit vergt reeds een mate van interpretatie. Dit wordt nog eens extra bemoeilijkt door de lange periode die beïnvloeding door externe factoren vergroot.

Zowel de MEDA I als de MEDA II-verordening definieert 2 hele brede hoofdoelen, de ontwikkeling van een pluralistische democratie gebaseerd op de *rule of law* en mensenrechten en de ontwikkeling van de Europese -Mediterrane markt. Er worden geen subdoelen gedefinieerd. Deze verordening wordt uniform toegepast op 14 mediterrane landen die elk in een andere politieke fase zitten. Daardoor is er te weinig

aandacht voor specifieke factoren en dimensies in het land zelf (Young, 2002). Hiermee wordt niet de gewenste effectiviteit bereikt.

Conclusie.

Toen de eerste revolutie in 2010 Tunesië uitbrak en later overwaaide naar Egypte kreeg het de naam Arabische Lente. Heel de wereld juichte via de televisie de mensenmassa op het Tahirirplein toe. De macht van het Egyptische volk zou de autoritaire elite eindelijk tot verantwoording roepen en democratie eisen. Een factor die echter vrijwel onderbelicht is gebleven in de media, maar desalniettemin een grote rol heeft gespeeld, is de internationale democratiebevordering. Juist vanwege deze onbekendheid is in deze scriptie een poging gedaan om de mogelijkheid tot het bevorderen van democratie door de internationale gemeenschap te onderzoeken. Daarvoor werd een analyse gemaakt van de activiteiten op het gebied van democratiebevordering door de VS en de EU in Egypte. De onderzoeksvraag die daarbij centraal stond was *Wat zijn de verschillen in internationale democratiebevordering tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie in Egypte in de periode 2002 tot 2012 en welke benadering is het meest effectief?* Bij deze onderzoeksvraag zijn twee aantekeningen te maken. De eerste is een vergelijking tussen één staat en een politieke unie. Voor dit onderzoek is hier toch voor gekozen daar de Europese Unie in zijn grote, budget en belangen vergelijkbaar is met de VS. De tweede aantekening is dat het niet mogelijk is om het bestaan van causale verbanden tussen een stijging van het democratische niveau van een land en de in dat land uitgevoerde democratiebevordering te bewijzen. Dit probleem is onlosmakelijk verbonden met de sociale wetenschappen. Zowel de onderzoeker als de lezer moet zich bewust zijn van andere factoren die democratisering beïnvloeden.

Uit het onderzoek naar de activiteiten van beide actoren in Egypte, in de periode 2002-2012, bleek dat er een duidelijke tegenstelling bestaat tussen de werkwijze van de VS en die van de EU. Voor de analyse van de VS is er gekeken naar de activiteiten van de Amerikaanse regering in de vorm van USAID en naar 2 grote NGOs die via NED verbonden zijn met de Amerikaanse overheid. Al snel werd duidelijk dat Amerikaanse democratiebevordering gezien moet worden tegen de achtergrond van hun eigen buitenlands- en veiligheidsbeleid. Na de aanslagen op het WTC wordt democratiebevordering een instrument om verder extremisme en dreiging

te voorkomen. Hoewel de Amerikaanse conceptie van democratie terug te voeren is op de electorale democratieschool van Schumpeter, valt in de analyse van benaderingen op dat er een combinatie plaatsvindt tussen de *political-* en de *developmental approach*. Activiteiten zijn zowel gericht op het versterken van instituties zoals de rechterlijke macht en het organiseren van verkiezingen als op het versterken van de *civil society* door het steunen van vrouwenemancipatie en de media.

Voor de analyse van de activiteiten van de EU wordt er gekeken naar het kantoor EuropeAid, verantwoordelijk voor het implementeren van de externe hulp namens de EC. Kenmerkend is de sterke focus op mensenrechten en de *rule of law*. Dit geschiedt door een nieuwe vorm van democratiebevordering, conditionaliteit. Programma-ontwikkeling vindt plaats met en wordt uitgevoerd door met lokale CSOs en NGOs. Dit is een belangrijk verschil met het beleid van de VS waarbij de deelname van lokale CSOs en NGOs geen harde eis is. Deze nadruk op mensenrechten is terug te voeren op de liberale democratieschool van Dahl en te verbinden aan Carothers *developmental approach*.

Een van de grootste kritiepunten op Westerse democratiebevordering komt van Fareed Zakaria. Hij betoogt dat er een verkiezingsbias is. Democratie betekent vrije en eerlijke verkiezingen, maar in het Westen staat dit automatisch gelijk aan een rechtsstaat, machtenscheiding en de bescherming van grondrechten zoals het recht op vrije meningsuiting, vergadering, vrijheid van godsdienst en op bezit. Hij waarschuwt dat het focussen op verkiezingen zonder het institutionaliseren van deze vrijheden (constitutioneel liberalisme) juist contraproductief werkt. Die verkiezingsbias komt heel sterk terug in de opvattingen van de Bush-regering over het democratiseringsproces. Zij zien het democratiseringsproces als sequentieel proces, beginnend met een mate van politieke openstelling, die opkomst van oppositie en maatschappelijke groepen mogelijk maakt. Deze groepen willen vervolgens invloed in het beleid. Dit leidt tot verkiezingen. De benadering van de EU sluit meer aan bij Zakaria's opvatting door zich juist te richten op het implementeren van vrijheden en mensenrechten. Door middel van handelsovereenkomsten wordt een *soft power* basis gelegd voor conditionaliteit en een incrementeel proces gestart voor democratische hervormingen. Het antwoord op de vraag op het onderdeel van de vraagstelling welke benadering het effectiefste was, moet deze scriptie de lezer verschuldigd blijven. Het onderzoek besloeg de periode 2002 in aanloop naar het begin van de Arabische Lente

in januari 2012. Er zijn teveel (externe) factoren om één democratiebenadering aan te wijzen als motor achter de Lente. Daarmee is ook de doelstelling in zekere mate niet behaald. De analyse van het onderzoek nodigen uit tot verder onderzoek naar conditionaliteit en het gebruik van hard power als nieuwe instrumenten in de internationale democratiebevordering.

Bibliografie

- Brooker, P. (2000) *Non-Democratic Regimes*. New York: St. Martin's Press.
- Brownlee, J. (2002) Democratization in the Arab World? The decline of pluralism in Mubarak's Egypt, *Journals of Democracy*, Vol. 13 NO 4: 6-8.
- Carothers, T. (1999) *Aiding democracy abroad. The learning curve*. Washington: The Brookings Institution Press.
- Carothers, T. (2006) *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies* Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, T. (2009) Democracy assistance: Political vs. Developmental?, *Journal of democracy*, Vol. 20, NO 1:5-19.
- Dahl, Robert A. (1956) *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago Press p: 2-3
- Diamond L. (1999) *Developing Democracy: toward consolidation*. Baltimore and London: John Hopkins university Press.
- El-Mahdi R. & P. Marfleet (eds.) (2009), *Egypt: The Moment of Change*. London: Zedbooks.
- Fahmy, Ninette A. (2002) *The Politics of Egypt. State-Society Relationship*. Great Britain: Routledge Curzon.
- Holger A. (2005) How can opposition support authoritarianism? Lessons from Egypt, *Democratization*, Vol.12, No 3: 378-397
- Huntington, P. Samuel. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kassem, M. (2004). *Egyptian Politics. The Dynamic of Authoritarian Rule*. United States of America: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Levitsky S. en Lucan A. Way (2006) Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change, *Comparative Politics* Vol. 38, No. 4:379-400
- Linz J. Juan. (2000) *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. United States of America: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Masala, C. (2000). Die Euro-Mediterrane Partnerschaft – Geschichte – Struktur – Prozeß. Paper NO 68 Bonn
- Norton R. (1993) The Future of Civil Society in the Middle East, *Middle East Journal*, Vol. 47, No. 2: 211

- Nye, J. van (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Ottaway, M. (2003) *Democracy Challenged; the rise of Semi-Authoritarianism*. Washington: The Brookings Institution Press.
- Ottaway M. and Carothers T. (2000) *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington: The Brookings Institution Press.
- Schneider C.Q. and P.C. Schmitter (2004) Liberalization, transition and consolidation: measuring the components of democratization, *Democratization*, Vol. 11, No 5: 59-90.
- Schraeder, P. J. (2003) The State of the Art in International Democracy Promotion: Results of a Joint European–North American Research Network, *Democratization*, Vol 10 , No 2: 21-44
- Stacher, A. Joshua (2004) Parties Over: The Demise of Egypt's Opposition Parties, *British Journal of Middle Eastern Studies* Vol. 31, No. 2: 215-233
- Young, R. (2009) The European Union's democratization agenda in the Mediterranean: a critical Inside-out approach, *Democratization*, Vol. 16, No 1: 3-19
- Zakaria F. (1997) The Rise of Illiberal Democracy, *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6: 22-43.
- Zakaria F. (2003) *De toekomst van vrijheid. De paradoxen en schaduwzijden van democratie*. Amsterdam: Contact.

Rapporten.

- European Commission (2007c). Furthering Human Rights and democracy across the globe.(rapport NO 345-786-0) Luxembourg
- Europese Unie (2002) , Euro-Med Country Strategic Paper Egypt 2002-2006
Luxemburg
- USAID Office of Inspector General (2009) audit of USAID/Egypt's democracy and governance activities. (audit rapport NO 6-263-10-001p) Washington
- Sharp, Jeremy M. (2005) *U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends*, and the FY2006 Request Congressional Research Service NO RL3226013 Washington

