

DEMOCRATISERING IN HET MIDDEN- OOSTEN

*DE EUROPESE UNIE, DE ARABISCHE LENTE EN DEMOCRACY
PROMOTION IN TUNESIË EN EGYPTE*

Marianne Reddingius

s1426826

Bachelorscriptie Politicologie IBO

Universiteit Leiden

Datum: 08-06-2016

Bachelorproject 10: *Ontwikkeling, 'good governance' en internationale samenwerking*

Begeleider: O. Van Cranenburgh

Aantal woorden: 8800

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
Theoretisch Kader	5
Methodologie	11
Case Studies	
Europese Unie	12
Tunesië	13
Egypte	18
Conclusies	24
Referenties	28

INLEIDING

De Arabische Lente begon in december 2010 in Tunesië, en verspreidde zich snel naar andere landen in het Midden-Oosten, waaronder Egypte. Dictatuur leek in het Midden-Oosten al jarenlang diep geworteld en de plotselinge opstanden en veranderingen op zo'n grote schaal werden overal ter wereld aandachtig gevolgd. Vijf jaar na de Arabische Lente worden in deze scriptie de gebeurtenissen tijdens die opstanden en de implicaties daarvan behandeld, waarbij de rol die de Europese Unie speelde bij het bevorderen van democratie in de MENA-regio centraal staat. In dit onderzoek wordt dan ook de volgende vraag gesteld: *Hoe beïnvloedde het beleid van de Europese Unie op het gebied van democracy promotion het proces van democratisering in Egypte en Tunesië in de periode voor, tijdens en direct na de Arabische Lente van 2010-2011?*

Door deze vraag te beantwoorden wordt een tweeledige doelstelling nagestreefd. Ten eerste: bijdragen aan kennis over de rol die externe actoren spelen binnen het democratische transitie-model. Ten tweede: praktijkgerichte aanbevelingen doen ter verbetering van het democratiseringsbeleid van de Europese Unie, in het bijzonder voor landen waar sprake lijkt te zijn van een *blocked transition*. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden worden in dit onderzoek meerdere deelvragen beantwoord: (1) wat houdt het model van democratische transitie in de *third wave* in en wat wordt hierin gezegd over *democracy promotion* van buitenaf? (2) Wat houdt het beleid van de EU in, en welke doelen worden hierin gesteld? (3) Hoe wordt dit beleid in de praktijk uitgevoerd? (4) Welke binnenlandse actoren spelen hierbij een belangrijke rol? (5) Welke veranderingen zijn zichtbaar in de bestudeerde periode? (6) Wat zijn de gevolgen van het beleid van de EU? (7) Hoe kan het beleid verbeterd worden? (8) Wat kan er geconcludeerd worden over het transitie-model en welke kennis wordt hieraan toegevoegd?

Om antwoord te geven op deze vragen wordt in deze scriptie een *comparative case study* uitgevoerd, waarbij gekeken wordt naar twee landen in het Midden-Oosten: Egypte en Tunesië. Beide landen hebben een lange geschiedenis van samenwerking met de Europese Unie en in beide landen vond tijdens de Arabische Lente een machtswisseling plaats. Om de gebeurtenissen wetenschappelijk te kunnen duiden begint deze scriptie met een theoretisch kader waarin Huntington's theorie over democratisering, de *transition paradigm* en

verschillende verklaringen voor succesvolle externe *democracy promotion* worden behandeld. Vervolgens worden de keuzes voor de gebruikte methoden in dit onderzoek onderbouwd in het hoofdstuk methodologie. Dit wordt gevolgd door een korte beschrijving van het algemene democratiseringsbeleid van de EU en uitgebreide *case studies* van Tunesië en Egypte. In het laatste hoofdstuk worden de *case studies* verder geanalyseerd, wordt de hoofdvraag beantwoord en worden conclusies getrokken voor theorie en beleid om de doelstelling te behalen.

THEORETISCH KADER

In dit theoretisch kader wordt eerst het model van democratische transitie van Huntington (1991) en de rol van externe actoren daarin behandeld, gevolgd door de gangbare *transition paradigm* die aan de hand daarvan is ontwikkeld door de gemeenschap van *democracy promoters*. Vervolgens wordt kritiek op dit model behandeld, die zich vooral richt op democratisering in zogenaamde *semi-authoritarian regimes*. Hierbij ligt de nadruk op de gevolgen die deze kritiek heeft voor de rol van de externe actor binnen een democratische transitie en voor de andere actoren en factoren die daarbij van belang zijn.

Voor het begrijpen en analyseren van democratisering wordt sinds de jaren 1990 de *transition paradigm* gebruikt. Dit model is voortgekomen uit Huntington's theorie van democratisering, die hij uiteen zet in zijn boek *The Third Wave* (1991). Huntington beschrijft hierin een groep landen die in de periode 1974-1990 relatief kort na elkaar de transitie van dictatuur naar democratie doorliepen. Hij maakt hier onderscheid tussen drie verschillende soorten transitie: *transformations*, waarbij het initiatief voor de transitie genomen wordt door hervormers binnen het bestaande regime; *replacements*, waarbij oppositiegroepen steeds sterker worden en uiteindelijk het steeds verder verzwakte regime afzetten; en *transplacements*, waarbij een compromis wordt bereikt tussen machtshebbers en oppositie (Huntington, 1991, pp. 124-152). In zijn theorie definieert Huntington democratie als een politiek systeem waarin “its most powerful collective decision makers are selected through fair, honest, and periodic elections in which candidates freely compete for votes and in which virtually all the adult population is eligible to vote” (1991, p. 7). In deze definitie is democratie indirect en representatief, en ligt de nadruk op het vermogen van het volk om te participeren door middel van passief en actief kiesrecht. Huntington benoemt dat dit een minimalistische definitie is, maar stelt dat voor zijn analyse verkiezingen de essentie vormen, en dé onmisbare voorwaarde zijn voor democratie (1991, p. 9).

In *The Third Wave* ligt de nadruk op binnenlandse actoren binnen de democratische transitie, met een serie aanbevelingen voor hervormers en oppositiegroepen. Hierbij ligt nadruk bij alle drie de soorten transitie op het mogelijk maken (en winnen) van verkiezingen, die voor Huntington niet alleen het doel van democratie zijn, maar ook het middel om deze te installeren

(1991, pp. 141-174). Hij erkent echter dat als democratie niet goed genoeg geconsolideerd wordt, verkiezingen alleen niet genoeg zijn en een terugval naar autocratie tot de mogelijkheden behoort (Huntington, 1991, p. 290). Over buitenlandse actoren zegt Huntington dat zij democratisering in een land zodanig kunnen versnellen of remmen, dat de invloed van sociale en economische ontwikkeling op democratische transitie minder groot is (1991, p. 86). Verder doet hij geen specifieke aanbevelingen voor externe actoren, en hun rol blijft hierdoor vaag. Het ligt naar aanleiding van de rest van zijn theorie echter in de lijn der verwachtingen dat hij het mogelijk maken van vrije verkiezingen, het versterken van oppositiegroepen binnen de *civil society* en het steunen van hervormers binnen het heersende regime centraal zou stellen. Volgens zijn boek zouden externe actoren tijdens de derde golf democratisering mede hebben veroorzaakt door democratie actief te promoten, maar Leftwich schrijft dat deze golf al begonnen was voordat Westerse democratieën hierop begonnen te focussen in hun ontwikkelingsbeleid (2000, p. 133).

De uitgebreide theorie van Huntington is door sommige wetenschappers en beleidsmakers na zijn boek *The Third Wave* versimpeld tot een lineair en universeel model van transitie, aan de hand waarvan wereldwijd door *democracy promoters* beleid wordt uitgezet (Rose, 2001, 196-197). In dit model wordt ervan uitgegaan dat elk land waarin dictatuur afneemt in transitie is naar democratie. Deze transitie zou bestaan uit drie fasen: de *opening*, *breakthrough* en *consolidation* (Carothers, 2002, p. 7). Dit houdt in dat een autoritaire staat die te kampen heeft met problemen qua legitimiteit onder druk vanuit de bevolking besluit een politieke opening te bieden, die meteen leidt tot het ontstaan van meer en grotere oppositiegroepen. Het regime stort in en er worden snel verkiezingen uitgeschreven, waarna de nieuwe democratie geleidelijk geconsolideerd wordt (Carothers, 1999, p. 87; Ottaway, 2008, p. 7). Om deze consolidatie succesvol te laten verlopen zouden zowel *top-down* factoren (zoals het aanpassen van instituties door de staat), als *bottom-up* veranderingen (het versterken en uitbreiden van de *civil society* in een land) belangrijk zijn (Carothers, 1999, p. 87).

In zijn artikel *The End of the Transition Paradigm* (2002) beargumenteert Carothers echter dat deze *transition paradigm* niet langer bruikbaar is, hetgeen vervolgens door veel auteurs over is genomen. Carothers voert aan dat veel landen niet alle drie de fasen van transitie hebben doorlopen, maar in een *political gray zone* zijn gestrand. Deze landen liggen ergens op het spectrum tussen een openlijke dictatuur en een goed functionerende democratie, en het

politieke systeem wordt over het algemeen gedomineerd door één partij, familie of persoon (Carothers, 2002, pp. 11-12). Marina Ottaway typeert deze landen als *hybrid regimes*, waaraan ze de term *semi-authoritarian* verbindt. In deze landen is er enige politieke ruimte en wordt de suggestie van democratie en poging tot verdere democratisering gewekt, terwijl machthebbers in werkelijkheid de status quo actief in stand houden (Ottaway, 2003, pp. 7-12). Bij deze *hybrid regimes* wordt gesproken van “*stalled or failed transitions*”, waarbij de formele democratische procedures, zoals verkiezingen, wel aanwezig zijn, maar in de praktijk sprake is van manipulatie van die verkiezingen, een zwak parlement, gecontroleerde media, en een gebrek aan onafhankelijke rechtspraak (Gershman & Allen, 2006, p. 37). In deze landen zijn zowel autocratische als democratische elementen aanwezig, maar de landen zijn niet langer in beweging richting democratie (zoals het model van transitie suggereert). Er lijkt een evenwicht te zijn bereikt dat moeilijk te veranderen blijkt.

De aanpak van *democracy promoters* is afhankelijk van hoe zij kijken naar de landen waarin ze werken. Als gedacht wordt dat landen zich in de tweede of derde fase van transitie van de *transition paradigm* bevinden, zal beleid zich focussen op het mogelijk maken van vrije verkiezingen, het veranderen van instituties en het stimuleren van een actieve *civil society* (Carothers, 1999, pp. 86-87). Democratische hulp door externe actoren is in de praktijk vaak gericht op het onderwijzen van burgers, het steunen van organisaties binnen de *civil society* door middel van financiële hulp of het geven van trainingen, het ondersteunen van politieke partijen en bewegingen, en het opzetten of versterken van instituties die in het Westen tot democratie hebben geleid (Schmitter & Brouwer, 1999, pp. 21-23). De vraag is echter of deze maatregelen ook effectief zijn als in werkelijkheid sprake is van een politiek stabiele *semi-authoritarian state*, in plaats van een land in transitie naar democratie. Vooral het versterken van bestaande instituties kan leiden tot het verstevigen van de macht van het regime, in plaats van de kans op democratie te vergroten (Schmitter & Brouwer, 1999, p.24). Als machthebbers niet of nauwelijks mee werken in het proces en incrementele, geweldloze veranderingen moeilijk blijken, moet beleid aangepast worden op de situatie en context (Ottaway, 2003, p. 160). Een bijkomend probleem is hierbij dat voor externe actoren *democracy promotion* slechts één van de doelen is van hun buitenlandbeleid, en ze stabiliteit, behoud van bondgenoten en geweldloze transformaties vaak zullen verkiezen boven onvoorspelbare en mogelijk gewelddadige *replacements* (Leftwich, 2000, p. 128).

Ethier (2003) noemt drie instrumenten die externe actoren tot hun beschikking hebben als ze democratisering in het buitenland willen bewerkstelligen: *control*, *conditionality* en *incentives*. Controle refereert aan een situatie waarin democratie wordt opgelegd na verovering of occupatie van een land, en is voor hedendaagse *democracy promoters* geen optie die past binnen hun normatieve ideaal. Conditionaliteit houdt in dat buitenlandse actoren (financiële) hulp beloven, op voorwaarde dat het ontvangende land democratie installeert of consolideert. De derde mogelijkheid, het bieden van stimulansen, betekent dat een land of organisatie hulp, begeleiding of materiaal aanbiedt om een land tot democratisering aan te sporen en het hierin te ondersteunen (Ethier, 2003, p. 100). Het is belangrijk om in de analyse van democratische hulp te beseffen dat er sprake is van een proces waarbij het donorland en het ontvangende land elkaars beleid beïnvloeden, en er geen sprake is van een totaal onafhankelijke externe variabele met een uitwerking op een afhankelijke ontvangende variabele (Burnell, 2013, p. 839). Voor het feit dat conditionaliteit en stimulansen in sommige landen succesvoller zijn dan in andere zijn in de literatuur verschillende verklaringen te vinden. Structurele kenmerken in een land zoals inkomen, inkomensongelijkheid, etnische of religieuze fragmentatie, het bestaan van een klassenmaatschappij en de kwaliteit van staatsinstituties hebben allemaal een (statistische) relatie met het wel of niet tot stand komen en het consolideren van democratie (Alemán & Yang, 2011; Moghadam, 2013, p. 395; Pop-Eleches & Robertson, 2015, p. 146).

Naast deze algemene structurele kenmerken zijn ook factoren te benoemen die direct betrekking hebben op de mogelijkheden die specifiek voor externe actoren bestaan. In de theorie van Levitsky en Way (2006) worden twee factoren benoemd die bepalen hoeveel invloed een externe actor kan hebben op een donorland: *leverage* en *linkage*. *Leverage* verwijst hier naar de hoeveelheid druk die een (Westers) land kan zetten op een regering. Hoe zwakker en hulpbehoevender het ontvangende land, hoe groter de *leverage*. *Linkage*, oftewel verbindingen, gebruiken Levitsky en Way om de dichtheid van economische, politieke, diplomatieke en sociale betrekkingen tussen de twee landen (of tussen het land en een organisatie, zoals de Europese Unie, of een ander multilaterale institutie) te beschrijven (2006, p. 379). In deze theorie wordt beweerd dat voor democratisering alleen een hoge *leverage* niet genoeg is. Pas als er sprake is van een hoge *linkage*, krijgt het onderwerp aandacht in het buitenland en is de kans op Westers ingrijpen bij bijvoorbeeld mensenrechtenschendingen groter. Hierdoor wordt de binnenlandse roep om democratie versterkt en ondersteund door

internationale druk, en kunnen negatieve structurele beperkingen in het land overwonnen worden, die in het geval van lage *linkage* waarschijnlijk overheersend waren geweest. Externe actoren kunnen invloed uitoefenen op democratisering als er sprake is van een asymmetrische machtsrelatie en een hoge mate van contact en interdependentie (Tolstrup, 2013, p.719). Als er sprake is van lage *linkage* en *leverage*, zoals in het Midden-Oosten, de voormalige Sovjet-Unie en Oost Azië, kunnen externe actoren nauwelijks effectieve druk uitoefenen (Levitsky & Way, 2006, p. 83).

In de literatuur is een verdeling te zien tussen auteurs die de nadruk leggen op structurele kenmerken, en auteurs die zich meer richten op de rol die bepaalde actoren spelen tijdens een democratische transitie. Deze twee elementen zijn in principe niet los van elkaar te zien, en worden door elkaar beïnvloed, maar de focus verleggen naar actoren kan verklaren waarom in sommige landen die geografisch en historisch sterk op elkaar lijken toch grote politieke verschillen kunnen bestaan. Zoals Huntington schreef “*democracies are created not by causes but by causers*” (1991, p. 107). Ook Ottaway beschrijft naast structurele factoren die democratie tegenwerken uitgebreid de opzettelijke manoeuvres die politici uithalen om hun *semi-authoritarian* regime in stand te houden (2003, p. 134). Met betrekking tot de mogelijke invloed van externe actoren zijn ook binnenlandse actoren, en niet alleen structuren, van belang. Het gaat hier om de zogenaamde *gatekeeper elites*, zoals beschreven door Tolstrop (2013). Hij identificeert drie soorten elites in ontvangende landen: de politieke, economische, en *civil society* elite. Binnen deze elites maakt hij vervolgens onderscheid tussen leden van de elite die onderdeel uitmaken of nauw verbonden zijn met de regering, en zij die in de oppositie proberen macht te winnen (Tolstrop, 2013, p. 720). Deze theorie is een aanvulling op die van Levitsky en Way, en introduceert *gatekeeper elites* als derde factor die bepalend is voor de slagingskans van externe factoren. Als elites contact met buitenlandse actoren zoeken of toestaan, maakt dit *democracy promotion* makkelijker dan wanneer leden van deze elite democratisering tegenwerken, met leden van de regerende politieke elite als grootste obstakel (Tolstrop, 2013, p. 733).

Concluderend kan gesteld worden dat democratisering een complex proces is, waarin veel verschillende actoren en factoren een rol spelen. De rol van externe actoren is onduidelijk in de theorie van Huntington. Bovendien is onduidelijk wat over het algemeen het meest

succesvolle beleid is in landen waar sprake is van een onvoltooide transitie, waar politieke elites verdere democratisering willen voorkomen, en waar *linkage* en *leverage* laag zijn; oftewel de situatie in veel landen in het Midden-Oosten voor (en in veel gevallen ook na) de Arabische Lente van 2011.

METHODOLOGIE

Voor deze scriptie is gekozen voor kwalitatief onderzoek, door middel van een *comparative case study*. Twee landen uit dezelfde regio worden bestudeerd: Tunesië en Egypte. Er is gekozen voor een *case study*, met een kleine N om de gebeurtenissen tijdens de Arabische Lente in hun volledige context te kunnen bestuderen. Zo kan onderzocht worden of er een causaal verband is tussen het beleid van de EU en deze gebeurtenissen, en hoe dat verband in de praktijk werkt. Door naar deze twee landen te kijken wordt duidelijk in hoeverre de hulp die door de Europese Unie is geboden een positieve transitie mede bepaald heeft. In dit onderzoek kan er niet gesproken worden van een duidelijke onafhankelijke en afhankelijke variabele. Het beleid van de Europese Unie past zich aan op de situatie in de bestudeerde landen, terwijl de situatie in die landen tegelijkertijd beïnvloed wordt door dat beleid. In een *case study* kan de manier waarop de verschillende actoren op elkaar inspelen en reageren worden blootgelegd.

Egypte en Tunesië zijn landen die veel overeenkomsten hebben, ondanks dat Egypte veel groter is dan Tunesië (respectievelijk 1 miljoen km², tegenover 163.000 km²). In beide landen is Arabisch de officiële taal. De overgrote meerderheid van de bevolking is moslim: 99% in Tunesië, 90% in Egypte. De bevolking in beide landen is jong: de gemiddelde leeftijd is 31 in Tunesië, 25 in Egypte. In alle twee de landen lag werkeloosheid rond de 15%, ondanks dat meer dan driekwart van de bevolking kan lezen en schrijven. Voor 2011 waren zowel Tunesië als Egypte presidentieel republieken, die door het Freedom House als *unfree* werden geklasseerd. In 2015 is Egypte nog steeds *unfree*, terwijl Tunesië wordt aangeduid als *free* en er een parlementaire republiek is gevormd (Central Intelligence Agency, 2016; Freedom House, 2015). Het feit dat deze twee landen op cultureel, historisch en sociologisch vlak veel overeenkomsten hebben en zich voor het begin van de Arabische Lente politiek gezien in vergelijkbare situaties bevonden, maar toch compleet verschillende processen hebben doorlopen na de eerste protesten van 2010-2011 maakt een vergelijking nuttig.

Om zicht te krijgen op de rol die verschillende actoren binnen de landen-specifieke context hebben gespeeld in het bevorderen of blokkeren van dit proces en om het beleid van de Europese Unie in theorie en praktijk te bestuderen, wordt in deze scriptie gebruik gemaakt van beleidstukken van de EU, in combinatie met een selectie van secundaire bronnen.

CASE STUDIES

In dit onderdeel van het onderzoek wordt kort het algemene beleid van de Europese Unie wat betreft *democracy promotion* beschreven. Vervolgens worden de twee onderzochte *cases* beschreven: Tunesië en Egypte. Om de invloed van de EU op het proces van de Arabische Lente weer te geven, wordt eerst de situatie voorafgaand aan de Arabische Lente geschetst. Hierbij wordt door middel van een combinatie van beleidsstukken van de EU en secundaire literatuur het democratiseringsbeleid in theorie en praktijk weer gegeven. Vervolgens wordt het verloop en de uitkomst van de Arabische Lente, en de rol die de EU daarbij speelde, voor beide landen beschreven.

EUROPESE UNIE

De Europese Unie ziet zichzelf als een *normative power*, en voert vanuit die gedachte beleid waarmee democratie buiten de grenzen van de Unie wordt aangemoedigd (Pace, 2009, p. 42; Wetzel, 2015, p. 14). Het doel van dit beleid is het bewerkstelligen van democratische hervormingen, maar het is in dat beleid niet duidelijk welke definitie van democratie de EU hanteert. Verschillende onderzoeken in verschillende gebieden wijzen op verschillende invullingen van *democracy promotion*: gericht op liberalisering, verkiezingen, *rule of law*, het versterken van *civil society*, of juist op het ondersteunen van democratische staatsinstituties zoals het parlement (Wetzel, 2015, pp. 1-3). De precieze visie van de EU wat betreft democratisering is onduidelijk, wat versterkt wordt doordat democratie bevorderen vaak niet het enige beleidsdoel is, maar onderdeel uitmaakt van grotere overeenkomsten en structuren (Pace, 2009, p. 45). *Democracy promotion* in de MENA-regio is één van de onderdelen van de *Euro-Mediterranean Partnership* (EMP) uit 1995, en de *European Neighbourhood Policy* (ENP) uit 2003. Beide zijn multilaterale overeenkomsten tussen de EU en landen rond de zuidelijke grenzen van de Unie, waarin afspraken worden gemaakt over handel, migratie en ontwikkeling. Binnen deze verdragen worden bilaterale verdragen afgesloten tussen losse partnerlanden en de EU: binnen de EMP zijn dit juridisch bindende *Association Agreements*, voor de ENP zogenaamde *Action Plans* (Pace, 2009, p. 45). Buiten deze afspraken tussen staten om kan de Europese Commissie sinds 2005 de regering omzeilen en niet-gouvernementele

organisaties (NGO's) in deze landen direct financieel ondersteunen via het *European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR) (Pace, 2009, p. 45).

TUNESIË

Het Tunesië van voor de Arabische Lente was een voorbeeld van een land waarin een democratische transitie tot stilstand gekomen leek te zijn, voordat deze de drie klassieke fases doorlopen had. Toen president Bin Ali in 1987 door een geweldloze coup aan de macht kwam, beloofde hij democratie te installeren en werden in 1989 de eerste verkiezingen uitgeschreven (Sadiki, 2002a, p. 58). In het electorale regime dat gevormd werd, werden verkiezingen echter bijna volledig gecontroleerd door de staat en was van echte oppositie en competitie geen sprake (Sadiki, 2002b, p. 126). In de praktijk kwamen ernstige schendingen van mensenrechten voor, was er een uitgebreid netwerk van ondemocratische patronage, was er geen scheiding tussen de staat en de regerende partij, en was machtswisseling via verkiezingen onmogelijk. Er was in Tunesië geen sprake van democratische transitie van bovenaf, maar juist van een bewuste blokkering van die transitie (Sadiki, 2002a, pp. 63-68). In het land was weinig tot geen politieke ruimte en democratische *input* legitimiteit ontbrak. Dat het land lange tijd (relatief) stabiel bleef, was te danken aan de hoge *output* legitimiteit die gegarandeerd werd door een hoge mate van socio-economische ontwikkeling en de capaciteit van de staat om deze groei mogelijk te maken (Van Hüllen, 2012, pp. 126-131).

Ondanks het autoritaire karakter van het toenmalige Tunesische regime, heeft het land een lange geschiedenis van coöperatie met de Europese Unie. In 1995 was het een van de eerste partner-staten in het *Euro-Mediterranean Partnership* (EMP), waarna het vervolgens in 1998 als eerste een bilateraal *Association Agreement* afsloot met de EU. Democratische hervormingen in de partnerstaten stonden centraal in het EMP, en de *Association Agreements* waren hiervoor de landen-specifieke uitwerkingen (Powel, 2009a, p. 194). De *Association Agreements* van het EMP leggen de basis voor negatieve conditionaliteit, waarbij hulp en samenwerking worden verminderd of ingetrokken als niet aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. In dit geval worden democratische principes en respect voor mensenrechten als essentiële eis voor verdere samenwerking gesteld (Van Hüllen, 2012, pp. 119-120). In 2003

werd ook de *European Neighbourhood Policy* (ENP) opgezet, als onderdeel waarvan Tunesië in 2004 instemde met een bilateraal *Action Plan* (Powel, 2009a, p. 194). Door middel van de ENP kon de EU positieve conditionaliteit aanbieden, door meer samenwerking en financiële hulp beschikbaar te stellen naar mate verdere politieke hervormingen plaatsvonden (Van Hüllen, 2012, p. 120). Naast bilaterale overeenkomsten met de Tunesische regering, had de EU sinds 2006 ook de mogelijkheid om contact met de staat te vermijden en rechtstreeks contact te zoeken en financiële hulp te bieden aan non-gouvernementele *civil society organizations*. Dit gebeurde al dan niet op vertrouwelijke basis, via het *European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR) (Mouhib, 2014, p. 355).

De bilaterale overeenkomsten zijn voor de EU en Tunesië in theorie de belangrijkste documenten op het gebied van democratie en mensenrechten, aangezien deze de basis leggen voor conditionaliteit. In het *Association Agreement* wordt genoemd dat eerbiediging van democratische principes en mensenrechten een “wezenlijk onderdeel van de overeenkomst” zijn (Euro-Mediterrane Overeenkomst, 1998, p. 2). Met uitzondering van deze voorwaarde in Artikel 2, wordt democratie verder niet meer genoemd in het 96 artikelen tellende verdrag, en wordt het begrip ‘democratische principes’ ook niet verder gedefinieerd. In het EU/Tunesië Actie Plan wordt het doorvoeren van hervormingen die moeten leiden tot democratie en *rule of law* als eerste prioriteit genoemd. Hierbij staat het versterken van de hierbij betrokken instituties centraal (European Union, 2004, p. 3-4). Ook in deze tekst worden de voorwaarden voor democratie echter niet duidelijk gedefinieerd, waardoor het stellen van harde eisen door de EU problematisch kan worden. Omdat de teksten die gaan over democratische voorwaarden vaag en summier zijn, is de basis voor conditionaliteit dat ook. In de praktijk is dan ook te zien dat de EU nooit is over gegaan tot directe sancties (Van Hüllen, 2012, p. 125) en dat Tunesië, ondanks duidelijke mensenrechtenschendingen en gebrek aan politieke hervormingen toch onverminderd economische en technische hulp bleef ontvangen (Durac & Cavatorta, 2009, p. 16). Deze hulp bedroeg sinds 1995 gemiddeld 85 miljoen euro per jaar (Directorate-General for External Policies of the Union, 2012, p. 27).

Wat betreft actieve programma’s om democratie te promoten bleef hulp door de Europese Unie nagenoeg uit. De Europese Commissie wees in de periode 2007-2010 geen fondsen toe voor *democracy assistance* projecten als onderdeel van de ENP (Van Hüllen, 2012, p. 124). Ook het *European Instrument for Democracy and Human Rights* bleek in Tunesië

weinig gebruikt te worden. Tot 2011 werden er geen voorstellen voor projecten gedaan, en Mouhib spreekt zelfs van complete “*non-implementation*” van het instrument (2014, p. 352). De houding van het regime van Bin Ali was hier in grote mate de oorzaak van: financiële steun aan Tunesische mensenrechten NGO’s werd opzettelijk geblokkeerd en andere projecten werden moeizaam en langzaam gerealiseerd (Van Hüllen, 2012, pp. 124-125). Bovendien speelde Bin Ali in op het negatieve beeld wat de EU heeft van islamitische partijen en groeperingen (Powel, 2009b, pp. 67-68), door deze groeperingen gevaarlijk en ondemocratisch te noemen. Deze ‘islamitische bedreiging’ greep hij vervolgens aan als verantwoording voor het versterken van interne veiligheidsdiensten (Sadiki, 2002a, p. 68). De EU koos ervoor om geen steun te bieden of samenwerking te zoeken met islamitische NGO’s en *civil society organisations*, ondanks het feit dat deze de grootste populariteit onder de bevolking genoten en door populaire steun en goede organisatie als meest veelbelovende oppositiegroepen gezien werden (Powel, 2009a, pp. 201-202). Aangezien beleid van de EU voorschrijft dat het democratische proces in zijn geheel ondersteund moet worden, en niet enkel een paar favoriete (seculiere) partijen, kan dit opmerkelijk genoemd worden.

Democracy promotion leek nauwelijks een ingang te vinden bij het Tunesische regime en tot december 2010 leek een democratische transitie onwaarschijnlijk. Toch begon de Arabische Lente uiterekend in Tunesië, op 17 december 2010, toen marktverkoper Mohammed Bouazizi zichzelf uit protest tegen de hoge werkloosheid en het regime in brand stak en later aan zijn verwondingen overleed. Protesten op grote schaal volgden in Tunesië, en breidden zich uit over de rest van de Arabische wereld (El-Khawas, 2012, pp. 8-10). De revolutie in Tunesië, die de Jasmijn Revolutie genoemd wordt, begon doordat de *output* legitimiteit van het regime verdween door hoge voedselprijzen en het tekort aan banen (Van Hüllen, 2012, p. 132). Al snel eisten de demonstranten het aftreden van Bin Ali. Nadat de president tevergeefs met geweld en beloftes had geprobeerd de protesten te beëindigen, verloor hij de steun van het leger. Soldaten weigerden op de protesterende menigte te vuren, en de positie van Bin Ali werd onhoudbaar. Hij ontvluchtte het land op 14 januari 2011 (El-Khawas, 2012, pp. 10-11). Na zijn vertrek bleef de situatie in Tunesië onrustig, tot Bin Ali’s regeringspartij werd ontbonden en verkiezingen werden uitgeschreven. Door middel van deze verkiezingen werd een *National Constituent Assembly* gekozen, die in januari 2014 een nieuwe grondwet aannam. Aan deze grondwet schreven leden van verschillende politieke elites mee,

waaronder de islamitische partij *Ennahdha*, en door middel van samenwerking en compromis werd een semi-presidentieel democratisch systeem opgezet, waarin het parlement de hoogste macht heeft (Pickard, 2014, pp. 259-261).

De islamitische partij *Ennahdha* was een belangrijke speler tijdens het opstellen van de nieuwe grondwet. De partij werd in 1981 opgericht, en kende onder Bin Ali een geschiedenis van ballingschap, gevangenschap en ondergronds activisme. De partij streefde sinds haar oprichting naar erkenning, en was van mening dat religie een grote rol moest spelen in de politiek (Netterstrøm, 2015, pp. 110-116). De Europese Unie was voor de Arabische Lente terughoudend in het zoeken naar contact met deze partij, en legde de focus bij liberale en seculiere groepen (Behr, 2013, p. 29). De partij won de verkiezingen voor de *Constituent Assembly* echter met 37% van de stemmen, en viel niet langer te negeren (Netterstrøm, 2015, p. 117). Tijdens het schrijven van de grondwet bleken de bedenkingen van de EU grotendeels ongegrond: *Ennahdha* beseftte dat het zijn meest radicale standpunten moest aanpassen als het zijn stempel wilde drukken op de grondwet, en dat als dit project zou mislukken, het oude regime snel de macht weer over zou nemen. De partij werd door het democratische systeem gedwongen om te zoeken naar compromis, wat ertoe leidde dat *Ennahdha* relatief snel akkoord ging met het feit dat er geen verwijzing naar de *shari'a* werd gemaakt in de grondwet (Netterstrøm, 2015, p. 110). Zoals elke politieke partij die via een coalitie besluiten moet maken, bleek het partijprogramma van de partij extremer in theorie dan in de praktijk. De utopische islamitische staat die *Ennahdha* eerst schetste, werd vervangen door een realistischere optie.

De rol van de Europese Unie in deze revolutie was in eerste instantie beperkt. De eerste officiële verklaring vanuit de EU kwam pas op 10 januari 2011, meer dan drie weken na de eerste protesten. In deze verklaring riepen de *EU High Representative* en de *European Commissioner for Enlargement* op tot “*restraint in the use of force*” en “*to engage in dialogue*”, en benadrukten hun samenwerking met de Tunesische autoriteiten door de jaren heen (European Union, 2011a). Vier dagen later herhaalden zij nog een keer hun oproep om geweld te stoppen en vreedzaam te streven naar democratie (European Union, 2011b). Pas drie dagen na het aftreden van Bin Ali volgde een derde verklaring, waarin de EU aangaf het Tunesische volk te steunen, en hulp aanbood bij het organiseren van vrije en eerlijke verkiezingen (European Union, 2011c). Nergens in deze statements riep de Europese Unie op

tot het aftreden van het regime. Bovendien duurde het uitvaardigen van drie korte statements, elk minder dan een pagina lengte, relatief lang. De EU koos geen kant in het conflict, maar riep steeds alle betrokken partijen op om geweld te vermijden. In deze fase van de Jasmijn Revolutie kan de Europese Unie daarom nauwelijks gezien worden als een actieve speler, aangezien deze enkel reageerde nadat gebeurtenissen al hadden plaatsgevonden.

In de tweede fase van de democratische transitie, het uitschrijven en organiseren van verkiezingen, was de Europese Unie actiever. Er werd een bedrag van 17 miljoen euro vrijgemaakt om de onmiddellijke democratische transitie te ondersteunen. Hier werd ook een *EU Election Observation Mission* uit betaald, die toezicht hield op de verkiezingen voor de *National Constituent Assembly* (Directorate-General for External Policies of the Union, 2012, p. 28). Daarnaast accepteerden de Tunesische autoriteiten hulp van de Europese Unie bij het opstellen van het benodigde juridische kader voor het houden van deze verkiezingen (Reyneart, 2015, p. 155). Ook na het plaatsvinden van de verkiezingen en het in werking treden van de grondwet bleef de EU een rol spelen in de derde fase van de transitie: consolidatie. De EU biedt hulp bij het opzetten van democratische instituties, en werkt daarnaast aan het versterken van *civil society* en hervormen van de justitiële sector. Hiervoor werd 100 miljoen euro vrijgemaakt via het *Support for Partnership Reform en Inclusive Growth* (SPRING) programma voor de periode 2011-2012 (European Commission, 2013, pp. 2-10). De SPRING is het nieuwe vlaggenschip van de EU wat betreft *democracy promotion* in de Zuidelijke partners in de ENP, en biedt aanvullende financiële hulp aan partners die aantoonbaar werken aan democratische hervormingen (European Commission, 2013, p. 3).

Met SPRING wil de EU aantonen dat het ondersteunen van democratie in het Midden-Oosten een serieus beleidsdoel is, en dat het een actievere houding wil aannemen dan voor en tijdens de Jasmijn Revolutie. Centraal in het nieuwe beleid van de EU staan twee concepten: “*deep democracy*” en “*more for more*” (Directorate-General for External Policies of the Union, 2012, p. 13). Hier verwijst ‘*more for more*’ naar positieve conditionaliteit en het bieden van *incentives*. ‘*Deep democracy*’ verwijst naar alle aspecten van democratie naast verkiezingen, zoals vrijheid van meningsuiting, *rule of law* en afwezigheid van patronage. Aangezien negatieve conditionaliteit voor de Arabische Lente ook al niet werd toegepast, en de focus toen ook al vaak lag op mensenrechten en *civil society*, lijkt dit nieuwe beleid niet sterk af te wijken van het oude, ondanks de retoriek van de EU op dit punt. Het lijkt erop dat

niet zozeer het beleid van de EU veranderd is, maar de omstandigheden waaronder het wordt uitgevoerd en de nieuwe mogelijkheden die de situatie in Tunesië en de huidige machthebbers de EU nu bieden.

EGYPTE

Ottaway beschreef Egypte in de jaren voor de Arabische Lente als “*the perfect model of semi-authoritarianism*” (2003, p. 31). In het land waren formele democratische instituties aanwezig, evenals verschillende politieke partijen en een grote hoeveelheid *civil society organisations*. Het systeem werd echter compleet gecontroleerd, doordat de vrijheid en mogelijkheden van al deze partijen en organisaties zo werden beperkt dat een machtswisseling door middel van verkiezingen onmogelijk was (Ottaway, 2003, p.31). Het politieke landschap werd gedomineerd door één partij, de *National Democratic Party*, die weer gedomineerd werd door één persoon: president Husni Mubarak, die in 1981 zijn vermoorde voorganger Anwar al-Sadat opvolgde (Durac, 2009, pp. 76-77). Tijdens de regeerperiode van Sadat kon Egypte beschouwd worden als een land in een *top-down* aangestuurde transitie naar democratie. Onder Mubarak werd deze transitie echter bewust geblokkeerd, en werd *semi-authoritarianism* geconsolideerd (Ottaway, 2003, pp. 40-42). Mubarak vernieuwde bij zijn aantreden de noodtoestand waaronder het land af en aan geregeerd was sinds de jaren 1950, en hief deze zijn gehele regeerperiode niet meer op. Onder deze noodtoestand vervielen veel van de vrijheden en mensenrechten voor de bevolking en kon de staat civiele zaken in militaire rechtbanken laten berechten (Dunne & Hamzaway, 2008, p. 19; Ottaway, 2003, pp. 44-45). Egypte was in theorie nog een democratisch land met een grondwet en *rule of law*, maar in de praktijk werd de rechterlijke macht met haar controlerende functie door de noodtoestand bijna geheel buiten spel gezet en kon het land beschouwd worden als een politiestaat. Mubarak verantwoordde deze maatregelen aan de hand van de dreiging van extremistische islamitische groeperingen in het land (Ottaway, 2003, pp. 44-46).

De bekendste, best georganiseerde en meest invloedrijke islamitische beweging in Egypte, en waarschijnlijk het hele Midden-Oosten, is de *Muslim Brotherhood* (MB), die in 1928 werd opgericht door Hasan al-Banna als discussiegroep en liefdadigheidsorganisatie

(Rutherford, 2008, pp. 77-78). De MB was ten tijde van Mubarak uitgegroeid tot de grootste groepering in de oppositie, en genoot grote steun vanuit de maatschappij. Hun boodschap van politieke participatie en hervormingen, gecombineerd met het feit dat leden van de MB als niet-corrump bekend staan en de beweging zich op grote schaal bezighoudt met educatie en vrijwilligerswerk, maakte hen populair onder de bevolking (Demmelhuber, 2009, pp. 123-125). De MB verklaart tegenwoordig dat het een geweldloze actor wil zijn in een democratisch proces, maar er is geen duidelijke scheidslijn tussen de beweging en radicale groeperingen. Deze vage grens werd door het regime van Mubarak actief in stand gehouden door de *Brotherhood* te verbieden als politieke partij, waardoor alle politieke acties van leden, geweldloos of niet, illegaal waren (Ottaway, 2003, p. 46). De Europese Unie zocht in de jaren voor de Arabische Lente nauwelijks tot geen toenadering tot de MB, al is niet duidelijk of dit kwam door het illegale of het islamitische karakter van de beweging. De houding van de EU tegenover de MB werd nog duidelijker toen in Egypte onder grote internationale druk vrije parlementaire verkiezingen werden gehouden in 2005, waarin deelname van leden van de MB getolereerd werd. Nadat deze leden 20 procent van de zetels wonnen, nam de politieke druk die de EU op het regime uitoefende merkbaar af (Dunne & Hamzawy, 2008, p. 23; Karakir, 2014, p. 41; Pace, 2011, p. 808). De EU leek zich te realiseren dat vrije democratie in Egypte waarschijnlijk zou leiden tot grotere invloed van de politieke Islam.

Ondanks het feit dat dat de pogingen van de Europese Unie om het land democratischer te maken na 2005 minder intensief leken, was er daarvoor een lange geschiedenis van samenwerking tussen de EU en Egypte. Egypte was, net als Tunesië, een van de originele partnerlanden in het *Euro-Mediterranean Partnership* (EMP) van 1995. In het kader van dit partnerschap sloot het in 2004 een bilateraal *Association Agreement* met de EU af (Durac, 2009, pp. 80-81). In dit juridisch bindende document werden afspraken over handel en economie gemaakt, met als voorwaarde dat beide partijen “de democratische beginselen en de fundamentele rechten van de mens, als vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens” moesten respecteren (Euro-Mediterrane Overeenkomst, 2004, p. 2). De democratische principes werden echter nergens verder toegelicht, zodat het bijna onmogelijk werd voor de Europese Unie om van deze voorwaarde een harde eis te maken. Bovendien leek de politieke wil om goede relaties te riskeren door het handhaven van sancties niet aanwezig. Conditionaliteit op politiek vlak werd daarom omschreven als “*largely ineffective*”

(Directorate-General for External Policies of the Union, 2012, p. 24). In 2006 werd vervolgens in het kader van de *European Neighbourhood Policy* een *Action Plan* voor Egypte opgesteld. In dit *Action Plan* worden 19 beleidsdoelen genoemd die prioriteit hebben. Hiervan is er één gericht op democratie: “*to enhance the effectiveness of institutions entrusted with strengthening democracy and the rule of law*” (European Union, 2006, p. 3). Dit *Action Plan* is echter niet bindend, maar stelt enkel doelen op waar de Europese Unie Egypte kan ondersteunen door middel van financiële en technische hulp.

In de periode 2007-2010 maakte de Europese Unie 7% van het budget voor Egypte onder de ENP vrij voor de promotie van mensenrechten en *good governance*. Een deel hiervan was bedoeld om niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en *civil society organisations* (CSO's) te ondersteunen, maar dat kon onder bilaterale programma's alleen via de Egyptische regering (Directorate-General for External Policies of the Union, 2012, p. 22). Via het *European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR) heeft de Europese Commissie de mogelijkheid rechtstreeks NGO's te subsidiëren, maar deze bijdrage bleef relatief beperkt: gemiddeld 900.000 euro per jaar in de periode 2008-2011 (Directorate-General for External Policies of the Union, 2012, p. 22). Bovendien werden deze fondsen vaak besteed aan NGO's met vrij apolitieke doelstellingen. Dit kan verklaard worden door twee dingen: het feit dat de EU ten behoeve van de stabiliteit in de regio conflict met de Egyptische regering wilde vermijden, en het feit dat deze regering CSO's bewust buiten het politieke proces hield. Door een serie wetten uit 1964, 1999 en 2002 waren alle CSO's in Egypte verplicht zich te registreren, konden ze zich slechts richten op beperkte onderwerpen en had het Ministerie van Sociale Zaken de bevoegdheid om elke willekeurige CSO op te heffen als hij deze als bedreiging voor de staat beschouwde (Durac, 2009, p. 78). Bovendien waren NGO's vaak terughoudend in het aannemen van buitenlands geld, aangezien beschuldigingen van verraad en van buitenlandse inmenging konden volgen (Ottaway, 2003, p. 50). Onafhankelijke CSO's waren hierdoor voor de EU nauwelijks te bereiken, terwijl bij CSO's die geld aannamen via de regering de kans groot was dat ze op die manier werden opgenomen in het patronagesysteem van de Egyptische staat.

Tot 2011 leek de politieke situatie in Egypte stabiel, en de Europese Unie leek onsuccesvol in het democratiseren van het land. De EU schuwde immers negatieve conditionaliteit toe te passen, zocht geen contact met de *Muslim Brotherhood* als grootste

oppositiegroepering, en de *incentives* die de EU bood bleken voor Egypte niet aantrekkelijk genoeg om werkelijke veranderingen door te voeren. De situatie veranderde echter snel en onverwachts met het uitbreken van de Arabische Lente. In navolging van de opstanden in Tunesië braken er op 25 januari 2011 grote protesten uit in heel Egypte, waarvan de grootste op het Tahrir-plein in Cairo. De protesten bleven aanhouden, en nadat het leger de kant van de bevolking koos, trad Mubarak op 11 februari 2011 af als president van Egypte. Het ontstane machtsvacuüm werd opgevuld door een militaire raad: de *Supreme Council of the Armed Forces* (SCAF) (Sarquís, 2012, p. 886). Hoewel deze raad verklaarde zo snel mogelijk democratische hervormingen door te voeren, volgde in Egypte geen duidelijke democratische transitie. De eerste verkiezingen werden gehouden in 2012, maar de omstandigheden rond deze verkiezingen waren twijfelachtig en het duurde erg lang voordat de uitslag bekend werd. Mohammed Mursi, de vertegenwoordiger van de MB, won de presidentiële verkiezingen op 30 juni 2012 (Sarquís, 2012, pp. 893-898). De politieke situatie bleef echter onrustig, en een jaar later werd Mursi afgezet door de SCAF, onder leiding van Abdel Fattah el-Sisi. Leden van de MB werden vervolgd, en el-Sisi won de daaropvolgende verkiezingen met meer dan 95% van de stemmen. De verkiezingen worden als oneerlijk beschouwd door de internationale gemeenschap, en dissidenten lopen tegenwoordig ernstig gevaar in de Egyptische samenleving: er kan gesproken worden van een mislukte democratische transitie (Brown, 2013; Freedom House, 2015).

In de eerste fase van de Egyptische Arabische Lente, tijdens de protesten die zouden leiden tot het aftreden van president Mubarak, speelde de EU geen noemenswaardige rol. De *EU High Representative* vaardigde een serie officiële statements uit. Op 27 januari riep zij alle partijen op om geweld te vermijden (European Union, 2011d), en op 28 januari herhaalde zij deze oproep bijna letterlijk: “*I reiterate my call on all parties to exercise restraint and calm*” (European Union, 2011e). De toon die de Europese Unie aansloeg werd naarmate de protesten langer duurden ietwat kritischer tegenover het Egyptische regime, maar de EU schuwde ervoor om het aftreden van Mubarak te vragen, ondanks de vele onschuldige doden die tijdens de protesten vielen. Op 10 februari riep de *High Representative* Mubarak op de noodtoestand op te heffen, en verklaarde dat Mubarak in haar ogen nog niet genoeg stappen had gezet richting de “*faster and deeper reforms*” die nodig waren (European Union, 2011f). Toen de president op 11 februari aftrad volgde een joint statement van de toenmalige voorzitter van de Europese

Raad, de President van de Europese Commissie en de *High Representative* waarin ze uitspraken dat ze zijn beslissing om af te treden steunden en waarin ze Egypte al hun instrumenten om democratie op te bouwen aanboden (European Union, 2011g). Op 22 maart besloot de Raad van de Europese Unie vervolgens om alle tegoeden van Mubarak en zijn familie te bevriezen (Raad van de Europese Unie, 2011).

Na de val van Mubarak toonde de Europese Unie zich bereid om een rol te gaan spelen in de democratische transitie. Er werd 2 miljoen euro aan Egypte gedoneerd om het organiseren van verkiezingen te ondersteunen, en de EU bood aan om een *election observation mission* te sturen. Dit aanbod werd echter afgeslagen door de SCAF, dat pas in mei 2012 twee Europese experts toeliet tijdens de presidentiële verkiezingen (Reynaert, 2015, pp. 155-156). Om democratie in Egypte te consolideren werd ten eerste 50 miljoen euro begroot voor het bevorderen van democratie, mensenrechten en justitie in de periode 2011-2013. Dit bedrag viel onder het ENP en bedroeg 11% van het totale budget voor hulp in Egypte via dat programma, 449 miljoen euro. Daarnaast werd onder het ENP ook 20 miljoen euro extra vrijgemaakt ter ondersteuning van NGO's in het land (Directorate-General for External Policies of the Union, 2012, p. 23). Via het SPRING-programma werd nog eens 90 miljoen euro besteed aan socio-economische hervormingen (European Commission, 2013, p. 6). Deze fondsen waren in theorie alleen beschikbaar als Egypte een democratische groei liet zien, maar in de praktijk lijkt die conditionaliteit nauwelijks te worden toegepast.

Volgens de *Financial Transparency Index* van de Europese Commissie steunde het EIDHR in 2012 één project met 18.000 euro, een project van een consultancy bedrijf dat erop gericht was mensenrechten-NGO's financieel te helpen. In 2013 werd geen enkel Egyptisch project ondersteund, maar in 2014 kregen acht projecten via de EIDHR financiële steun; in totaal ter waarde van 516.207 euro. Veruit het grootste gedeelte hiervan, 297.800 euro, werd besteed aan de rechten voor gehandicapte vrouwen en kinderen (European Commission, 2015). De bestedingen van de EIDHR zijn volgens deze gegevens na de Arabische Lente meer dan gehalveerd: in 2010 werd er nog 1408.741 euro besteed aan Egyptische NGO's. Ook werd er in 2010 nog 300.000 euro op vertrouwelijke basis toegewezen (European Commission, 2015). De kans dat dit geld naar een politiek-gevoeliger doel ging dan de rechten van vrouwen en kinderen lijkt aanwezig. De Arabische Lente lijkt naar aanleiding van deze cijfers in Egypte geen makkelijkere omstandigheden voor *democracy promotion* te hebben gecreëerd. Ondanks

het feit dat de EU meer hulp biedt aan de Egyptische overheid, blijkt het nog steeds moeilijk om NGO's te helpen die kritisch tegenover het regime staan. Ook blijkt dat *leverage* van de EU is afgenomen, simpelweg omdat dit regime minder waarde lijkt te hechten aan het imago dat het heeft in het buitenland (Directorate-General for External Policies of the Union, 2012, p. 25).

CONCLUSIES

In dit laatste hoofdstuk wordt de informatie uit de *case studies* geanalyseerd en op basis hiervan worden conclusies getrokken over de praktijk in het Midden-Oosten en de theorie rond democratische transitie. De hoofdvraag van deze scriptie wordt beantwoord en tenslotte worden aanbevelingen gedaan voor toekomstig beleid van de Europese Unie.

De uitkomst van de Arabische Lente is voor de twee bestudeerde *cases* compleet verschillend: Tunesië is nu een vrije democratie, terwijl in Egypte opnieuw een autoritair regime is gevestigd. Dit verschil lijkt echter niet een direct gevolg te zijn van verschil in het beleid dat de Europese Unie in deze landen uitvoerde. Beleid was in beide landen nagenoeg hetzelfde en de kleine verschillen die zijn aan te wijzen lijken de compleet verschillende resultaten niet te kunnen verklaren. In Tunesië was de Europese Unie voor de Arabische Lente zelfs iets minder actief op het gebied van democratisering dan in Egypte, en tijdens de protesten daar duurde het langer voordat de Europese Unie reageerde, dan toen protesten uitbraken in Cairo. Tijdens het uitschrijven en houden van verkiezingen is er wel grotere invloed van de Europese Unie te zien in Tunesië, dat steun kreeg bij het op poten zetten van de verkiezingen en waar een *Election Observation Mission* van de EU aanwezig was. Hier had de EU een concreet instrument dat ingezet kon worden, en werd hulp aanvaard door de overheid. Deze zelfde hulp bood de EU Egypte echter ook aan na het aftreden van Mubarak, maar de SCAF accepteerde geen buitenstaanders tijdens de verkiezingen. Het valt dus te beargumenteren dat aanwezigheid van EU *Observation Missions* niet zozeer de *reden* is dat democratie ontstond, maar meer een symptoom dat de intenties van de machtshebbers tijdens de verkiezingen weergaf. De verschillende uitkomsten lijken te wijten aan meerdere factoren, waarbij het leger, de intenties van de regering en een zekere mate van toeval een rol speelden: in Tunesië kwamen democratische krachten aan de macht, in Egypte werd het machtsvacuüm opgevuld door militaire leiders.

Opvallend is dat het beleid van de EU wat betreft *democracy promotion* überhaupt mager is. Ondanks retoriek in beleidsstukken zijn er geen momenten waarop negatieve conditionaliteit werd toegepast, en werd er onverminderd gehandeld en economische hulp geboden. Het EIDHR werd niet tot nauwelijks gebruikt, en de focus lag vaak op NGO's met

relatief apolitieke doelstellingen. In de ogen van de EU leken veel van de bestaande politieke groeperingen niet geschikte als democratische partners, wat implementatie van het EIDHR bemoeilijkte. Vooral in Tunesië waren zowel *linkage* als *leverage* hoog, wat in principe de weg vrij maakte voor effectieve conditionaliteit. De Europese Unie lijkt in de MENA-regio echter vooral te streven naar stabiliteit, waardoor *democracy promotion* duidelijk op de tweede plek komt te staan. Het feit dat islamitische partijen grote aanhang hebben onder de bevolking verklaart deels de enigszins passieve houding van de EU. Islamitische partijen worden in Brussel vaak als antidemocratische krachten gezien, en binnen de wetenschappelijke literatuur speelt de discussie of Islam als religie überhaupt te verenigen is met democratie (Bayat, 2007). Deze scriptie is niet de plaats voor een theologische discussie, maar de positieve rol die *Ennahdha* heeft gespeeld in het vormen en consolideren van democratie in Tunesië lijkt dit standpunt tegen te spreken. De angst voor politieke Islam bleek in dat land ongegrond. Door het noodzakelijke zoeken naar compromis leek de partij juist democratischer en minder fundamentalistisch te worden. In het presidentiële Egypte zorgde de *Muslim Brotherhood* voor meer problemen. Aangezien het *trackrecord* van machthebbers in Egypte echter sowieso slecht is, ook als deze, zoals Mubarak en el-Sisi, niet voortkomen uit een islamitische partij, kan Islam hier niet zondermeer als oorzaak worden aangewezen. Politieke cultuur en het uitgebreide patronagesysteem van de Egyptische staat dat na de Arabische Lente intact bleef lijken voor de hand liggende alternatieve verklaringen. Islam op zich afdoen als ondemocratisch is een te simpele verklaring voor de problemen in het Midden-Oosten, waarbij andere belangrijke factoren worden genegeerd en geen aandacht wordt geschonken aan de grote verscheidenheid tussen en binnen islamitische groeperingen. Als uitvoerige kennis over deze groepen en de context waarin zij opereren ontbreekt, is de kans groot dat beleid geformuleerd wordt op basis van misconcepties en niet effectief zal zijn.

Streven naar stabiliteit was niet de enige reden dat de Europese Unie weinig echte actie ondernam in de twee bestudeerde landen. De regimes die tot 2011 aan de macht waren gingen in sommige gevallen akkoord met cosmetische maatregelen, maar werkte democratisering over het algemeen actief tegen. Hierdoor waren de mogelijkheden voor actief beleid vanuit de Europese Unie beperkt en was de politieke ruimte om te opereren klein. Het feit dat samenwerking met de grootste oppositiegroeperingen, namelijk de islamitische bewegingen in beide landen, niet als een realistische optie werd gezien, maakte dat er voor de Europese Unie

ook weinig actoren waren om mee te werken. Bovendien was Europa in de jaren rond de Arabische Lente ook verwickeld in de Euro-crisis, waardoor het goed mogelijk is dat interne verdeeldheid en binnenlandse prioriteiten de Europese Unie hebben belemmerd om krachtig op te treden. De nieuwe maatregelen die werden genomen na de Arabische Lente lijken in de praktijk veel op het oude beleid, ondanks nieuwe benamingen. Het *democracy promotion*-beleid van de Europese Unie heeft in deze twee landen maar weinig grote positieve gevolgen gehad, aangezien het beleid zich vooral op mensenrechten richtte en hulp bijna altijd via de heersende regimes liep. Negatieve gevolgen van het beleid zijn niet duidelijk aan te wijzen, maar het contrast tussen het normatieve beeld dat de EU probeert uit te stralen en hun handelen in de realiteit is groot; gezichtsverlies en afnemende geloofwaardigheid liggen op de loer.

Naar aanleiding van het onderzoek in deze scriptie kunnen meerdere aanbevelingen gedaan worden voor democratiserings-beleid. Ten eerste is het voor de Europese Unie van belang dat een duidelijke definitie van democratie wordt opgesteld, die als basis kan dienen voor conditionaliteit, en aan de hand waarvan democratische vooruitgang gemeten kan worden. Nu blijven de doelen van beleid vaak vaag en normatief, en is het te simpel voor semi-autoritaire regimes om met oppervlakkige maatregelen aan de eisen van de EU te voldoen. Ten tweede is alleen het vrijmaken van extra fondsen niet de oplossing. In regimes waar de politieke elite als *gatekeeper elites* democratisering blokkeren hebben deze fondsen nauwelijks of niet het gewilde effect. Het risico dat deze regimes deze fondsen gebruiken om hun macht juist te versterken is aanwezig. Ten derde is het belangrijk voor politieke leiders en beleidsmakers in de Europese Unie en de rest van de Westerse wereld om zich te realiseren dat de Arabische wereld een compleet andere geschiedenis en cultuur heeft dan Europa, en dat Arabische democratieën onontkoombaar een ander karakter zullen hebben dan Europese. Voor de overgrote meerderheid van de bevolking van deze regio is Islam een integraal onderdeel van hun leven en een belangrijke normatieve richtlijn in hun doen en laten. Een staatsvorm waarin voor deze religie helemaal geen plek is, is niet reëel en voor veel inwoners onwenselijk. Voordat islamitische groeperingen als ondemocratisch worden afgeschreven is het voor beleidsmakers aan te bevelen dat uitvoerig onderzoek wordt gedaan naar deze groepen en de specifieke context per land.

Democracy promotion stelt de Europese Unie, en andere instanties, echter duidelijk voor een dilemma. Als machthebbers niet geïnteresseerd zijn in een democratische transitie is

onzeker of hulp via de regering zinnig is. Echter, in verband met staatssoevereiniteit valt de staat bijna niet te omzeilen: oppositiegroepen helpen kan enkel tot op zekere hoogte voordat een perceptie van te veel inmenging in binnenlandse aangelegenheden een gevaarlijk antecedent kan scheppen. In zowel Tunesië als Egypte werd machtswisseling pas mogelijk door enorme demonstraties en aftreden van de president, geen acties die staten of instituties als de EU als externe actoren willen of zouden moeten veroorzaken. Democratie steunt op een sociaal contract tussen bevolking en regering; iets wat alleen door het volk zelf geëist kan worden. Beide *case studies* lijken erop te wijzen dat democratische transitie in het Midden-Oosten niet vreedzaam en *top-down* zullen beginnen, maar dat er grote *bottom-up* druk moet zijn tijdens de eerste fase van de transitie. Huntington's model van *replacements* lijkt hierop niet helemaal van toepassing: de regering wordt niet afgezet doordat oppositiegroepen langzaam invloedrijker worden, maar door grote en, in dit geval, onverwachtse pressie vanuit de samenleving. Politieke elites spelen vervolgens in de tweede en derde fase van de transitie een essentiële rol. Als deze elites zoals in Tunesië kiezen voor samenwerking en compromis is democratie haalbaar.

Aangezien de rol van de EU in zowel Egypte als Tunesië klein was, kan er wat betreft het transitie-model slechts iets worden toegevoegd over het belang van geschikte interne actoren waarmee externe actoren kunnen samenwerken. Voor zover externe actoren een rol kunnen spelen in een democratische transitie ligt deze in de tweede en derde fase voor hen weggelegd. Die rol is echter alleen ondersteunend en in grote mate afhankelijk van het karakter van de interne actoren. Externe actoren kunnen een democratische transitie ondersteunen en de hervormers binnen lokale politieke elites bijstaan, maar als deze elites al antidemocratisch zijn, is het zo goed als onmogelijk om democratische hervormingen te forceren.

REFERENTIES

- Alemán, J., & Yang, D. D. (2011). A duration analysis of democratic transitions and authoritarian backslides. *Comparative Political Studies*, 44(9), 1123–1151.
- Bayat, A. (2007). *Islam and democracy: What is the real question?* Amsterdam and Leiden: Amsterdam University Press.
- Behr, T. (2013). EU foreign policy and political islam: Towards a new entente in the post-Arab Spring era? *The International Spectator*, 48(1), 20-33.
- Brown, N. J. (2013). Tracking the Arab Spring: Egypt's failed transition. *Journal of Democracy*, 24(4), 45-58.
- Burnell, P. (2013). Democratisation in the Middle East and North Africa: perspectives from democracy support. *Third World Quarterly*, 34(5), 838-855.
- Carothers, T. (1999). *Aiding democracy abroad: The learning curve*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, T. (2002). The end of the transition paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1), 5-21.
- Central Intelligence Agency. (2016). The World Factbook. Retrieved from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
- Demmelhuber, T. (2009). Egypt's moment of reform and its reform actors: The variety–capability gap. *Democratization*, 16(1), 119-136.
- Directorate-General for External Policies of the Union. (2012). *EU action for human rights and democracy in the Middle East and North Africa*. Retrieved from European Parliament website: <http://www.europarl.europa.eu/>
- Dunne, M., & Hamzawy, A. (2008). The ups and downs of political reforms in Egypt. In M. Ottaway and J. Choucair-Vizoso (Eds.), *Beyond the façade: Political reform in the Arab world* (pp. 17-44). Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Durac, V. (2009). The impact of external actors on the distribution of power in the Middle East: The case of Egypt. *The Journal of North African Studies*, 14(1), 75-90.
- Durac, V., & Cavatorta, F. (2009). Strengthening authoritarian rule through democracy promotion? Examining the paradox of the US and EU security strategies: The case of Bin Ali's Tunisia. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 36(1), 3-19.
- El-Khawas, M. A. (2012). Tunisia's Jasmine Revolution: Causes and impact. *Mediterranean Quarterly*, 23(4), 1-23.

- Ethier, D. (2003). Is democracy promotion effective? Comparing conditionality and incentives. *Democratization*, 10(1), 99-120.
- Euro-Mediterrane Overeenkomst, Europese Gemeenschappen-Arabische Republiek Egypte, 30 september 2004, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 304 (39).
- Euro-Mediterrane Overeenkomst, Europese Gemeenschappen-Republiek Tunesië, 30 maart 1998, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 97 (2).
- European Commission. (2013, February 8). EU's response to the “Arab Spring”: The state-of-play after two years. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-81_en.htm
- European Commission. (2015, June 25). Financial Transparency System. Retrieved from <http://ec.europa.eu/budget/fts>
- European Union. (2004). *EU/Tunisia action plan*. Retrieved from http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/tunisia_enp_ap_final_en.pdf
- European Union. (2006). *EU/Egypt action plan*. Retrieved from http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_en.pdf
- European Union. (2011a, January 10). Statement by EU High Representative Catherine Ashton and European Commissioner for Enlargement Štefan Füle on the situation in Tunisia. Retrieved from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/118752.pdf
- European Union. (2011b, January 14). Joint statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Štefan Füle on the events on Tunisia. Retrieved from https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118865.pdf
- European Union. (2011c, January 17). Joint statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Stefan Füle on the situation in Tunisia. Retrieved from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118873.pdf
- European Union (2011d, January 27). Statement by the EU High Representative Catherine Ashton on the events in Egypt. Retrieved from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/118963.pdf

- European Union (2011e, January 28). Statement by the EU High Representative Catherine Ashton on Egypt. Retrieved from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118992.pdf
- European Union (2011f, February 10). Statement by EU High Representative Catherine Ashton on Egypt following the speech of President Mubarak. Retrieved from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/119255.pdf
- European Union (2011g, February 11). Joint statement by President of the European Council Herman Van Rompuy, President of the European Commission Jose Manuel Barroso, and EU High Representative Catherine Ashton on recent developments in Egypt. Retrieved from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119267.pdf
- Freedom House. (2015a). Egypt: Country report. Retrieved from <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/egypt>
- Freedom House. (2015b). Tunisia: Country report. Retrieved from <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/tunisia>
- Gershman, C., & Allen, M. (2006). The assault on democracy assistance. *Journal of Democracy*, 17(2), 36-51.
- Hüllen, van, V. (2012). Europeanisation through cooperation? EU democracy promotion in Morocco and Tunisia. *West European Politics*, 35(1), 117-134.
- Huntington, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Karakir, I. A. (2014). Limits of EU democracy promotion in the Arab Middle East: The cases of Egypt and Morocco. *Review of International Law & Politics*, 10(38), 33-67.
- Leftwich, A. (2000). *States of development: On the primacy of politics in development*. Cambridge, United Kingdom: Polity Press.
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2006). Linkage versus leverage: Rethinking the international dimension of regime change. *Comparative Politics*, 38(4), 379-400.
- Moghadam, V. M. (2013). What is democracy? Promises and perils of the Arab Spring. *Current Sociology*, 61(4), 393-408.
- Mouhib, L. (2014). EU democracy promotion in Tunisia and Morocco: Between contextual changes and structural continuity. *Mediterranean Politics*, 19(3), 351-372.
- Netterstrøm, K. L. (2015). The islamists' compromise in Tunisia. *Journal of Democracy*, 26(4), 110-124.

- Ottaway, M. (2008). Evaluating Middle East reform: Significant or cosmetic? In M. Ottawa and J. Choucair-Vizoso (Eds.), *Beyond the facade: Political reform in the Arab world*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Ottaway, M. (2003). *Democracy challenged: The rise of semi-authoritarianism*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Pace, M. (2009). Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power. *Democratization*, 16(1), 39-58.
- Pace, M. (2011). Liberal or social democracy? Aspect dawning in the EU's democracy promotion agenda in the Middle East. *The International Journal of Human Rights*, 15(6), 801-812.
- Pickard, D. (2014). Prospects for implementing democracy in Tunisia. *Mediterranean Politics*, 19(2), 259-264.
- Pop-Eleches, G., & Robertson, G. B. (2015). Structural conditions and democratization. *Journal of Democracy*, 26(3), 144-156.
- Powel, B. T. (2009a). A clash of norms: normative power and EU democracy promotion in Tunisia. *Democratization*, 16(1), 193-214.
- Powel, B. T. (2009b). The stability syndrome: US and EU democracy promotion in Tunisia. *The Journal of North African Studies*, 14(1), 57-73.
- Raad van de Europese Unie. (2011). Besluit 2011/172/GBVB van de Raad van 21 maart 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, entiteiten en lichamen vanwege de situatie in Egypte. *Publicatieblad van de Europese Unie*, 76(63).
- Reynaert, V. (2015). Democracy through the invisible hand? Egypt and Tunisia. In A. Wetzel en J. Orbie (Eds.), *The substance of EU democracy promotion: Concepts and cases* (pp. 149-161). United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Rose, G. (2001). Democracy promotion and American foreign policy: A review essay. *International Security*, 25(3), 186-203.
- Rutherford, B. K. (2008). *Egypt after Mubarak: Liberalism, Islam, and democracy in the Arab world*. Princeton: Princeton University Press.
- Sadiki, L. (2002a). Bin Ali's Tunisia: Democracy by non-democratic means. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 29(1), 57-78.
- Sadiki, L. (2002b). Political liberalization in Bin Ali's Tunisia: Façade democracy. *Democratization*, 9(4), 122-141.
- Sarquís, D. J. (2012). Democratization after the Arab Spring: The case of Egypt's political transition. *Politics & Policy*, 40(5), 871-903.

- Schmitter, P. C., & Brouwer, I. (1999). Conceptualizing, researching and evaluating democracy promotion and protection. *EUI Working Paper SPS, 99(9)*, 1-44.
- Tolstrup, J. (2013). When can external actors influence democratization? Leverage, linkages, and gatekeeper elites. *Democratization, 20(4)*, 716-742.
- Wetzel, A. (2015). The substance of EU democracy promotion: Introduction and conceptual framework. In A. Wetzel en J. Orbie (Eds.), *The substance of EU democracy promotion: Concepts and cases* (pp. 1-26). United Kingdom: Palgrave Macmillan.