

Beter een Goede Buur dan een Verre Vriend

Het Europese Nabuurschapsbeleid en Egypte: een analyse van de houding van de Europese Unie voor en na de Arabische Lente

Masterthesis Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief
Universiteit Utrecht

Naam: Anne Elisabeth Heger

Studentnummer: 3525163

Emailadres: anneheger@hotmail.com

Docent: Prof. Dr. Jacco Pekelder

Datum: 26 oktober 2015

Aantal woorden: 20.702



Universiteit Utrecht

Lijst van afkortingen

DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area
EAD	Euro-Arabische Dialoog
EEAS	European External Action Service
EED	European Endowment for Democracy
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights
ENPI	Europese Nabuurschapsbeleid Instrument
EUBG	European Union Battlegroups
EUSR	European Union Special Representative
GAERC	Algemene Zaken en Externe Betrekkingen Raad
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
GMP	Global Mediterranean Policy
HRW	Human Rights Watch
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IS	Islamitische Staat
MENA	Midden-Oosten en Noord-Afrika
NDP	Nationaal Democratische Partij
NGO	Non Governmental Organisation
NIP	National Indicative Program
OPEC	Organisatie voor Oliehoudende landen
RRF	Rapid Reaction Force
SCAF	Supreme Council for Armed Forces
SPRING	Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth
UfM	Union for the Mediterranean
VN	Verenigde Naties

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1. De Grondslagen van het Europese Nabuurschapsbeleid.....	11
1.1 Diplomatie en Handel: de betrekkingen van de EU met Egypte tot 1995	12
1.2 De Euro-Mediterrane Overeenkomst	13
1.2.1 De Euro-Mediterrane Unie van Sarkozy	15
1.3 Een ‘Wider Europe’: de Brief van Solana en Patten	16
1.3.1 De aanzet tot het Europese Nabuurschapsbeleid.....	17
1.4 De bilaterale structuren van het Europese Nabuurschapsbeleid	18
1.4.1 De <i>soft law</i> instrumenten van het Europese Nabuurschapsbeleid.....	19
1.5 Het Europese Nabuurschapsbeleid: een ‘nieuw’ beleid?	20
1.6 De implicatie van het Europese Veiligheidsbeleid in het Nabuurschapsbeleid	22
1.7 De financiële instrumenten van het Nabuurschapsbeleid.....	22
1.8 De grondslagen van het Nabuurschapsbeleid.....	23
2. Het Europese Nabuurschapsbeleid in Theoretisch Perspectief	25
2.1 De Europese Unie als een normatieve macht.....	26
2.2 Het grote constructivisme-rationalisme debat.....	28
2.2.1 Mensenrechten en democratie versus veiligheid en stabiliteit	29
2.3 Politieke macht.....	31
2.4 De invloed van de strijd tegen terrorisme	31
2.5 Het Europese Nabuurschapsbeleid in theorie.....	33
3. Het Nabuurschapsbeleid en Mubarak	34
3.1 Verzet tegen het Europese Nabuurschapsbeleid	35
3.2 De Associatieovereenkomst met Egypte.....	35
3.3 Het beleid van president Mubarak	36
3.3.1 De mensenrechtenschendingen onder het Mubarak-regime	38
3.3.2 De Moslimbroederschap	39
3.4 Verkiezingen in Egypte.....	39
3.5 De strategische buitenlandse politiek van Mubarak.....	40
3.6 Het EU-Egypte Actieplan.....	41
3.7 De Country Progress Rapporten.....	43
3.8 Mubarak: een vertrouwde vriend	45
3.9 Het Nabuurschapsbeleid versus Mubarak	46

4. Het Nabuurschapsbeleid in reactie op de Arabische Lente	48
4.1 De terreur van de SCAF	49
4.2 De eerste reactie van de Europese Unie: verlamdheid	51
4.2.1 Mubarak stapt af: een <i>wake-up call</i>	52
4.3 De eerste kritiek op het beleid	54
4.4 Het bezoek van Ashton aan Egypte.....	55
4.5 Een “nieuw” Europees Nabuurschapsbeleid	55
4.5.1 A New response to a Changing Neighbourhood.....	56
4.5.2 De nieuwe instrumenten van het Nabuurschapbeleid	58
4.6 Het nieuwe Nabuurschapsbeleid in werking	60
4.7 Het migratieprobleem.....	62
4.8 Het nieuwe politieke systeem van Egypte.....	62
4.9 De Europese Unie als <i>facilitator</i>	64
Conclusie	66
Literatuurlijst	69

Inleiding

Het Tahrirplein in Caïro stond op 25 januari 2011 in het middelpunt van de aandacht; het was een plek waar verandering plaatsvond voor de ogen van de wereld. Het Egyptische volk kwam deze dag samen en zette een proces in gang dat uiteindelijk zou leiden tot de neergang van Hosni Mubarak, een dictator die Egypte al negenentwintig jaar in zijn greep hield.¹ Het Tahrirplein vormde een symbolische plek: het Egyptische woord *Tahrir* betekent ‘bevrijding’. Het plein kent een decennialange geschiedenis van opstanden en bevrijdingsbewegingen.² Na 25 januari volgden achttien dagen van massale protesten waarbij rond de achthonderdvijftig mensen omkwamen.³ Op 11 februari kwam het regime van Mubarak ten val. De dictator werd echter niet afgezet door het protesterende Egyptische volk: het was uiteindelijk het Egyptische leger dat zich tegen Mubarak keerde en hem dwong af te treden.⁴ De ontwikkelingen in Egypte maakten deel uit van de zogenoemde Arabische Lente, een golf van volksopstanden in landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. De Arabische Lente heeft in onder andere Egypte, Tunesië, Syrië en Libië gezorgd voor massale opstanden en protestacties. Het was al maanden voorafgaand aan de revolutie duidelijk dat het onrustig was binnen Egypte en dat er ontevredenheid heerste onder de bevolking. Zo stak op 17 januari 2011 een Egyptische man zichzelf in brand, hiermee wilde hij laten zien dat een leven in Egypte niets waard was.⁵ Dit deed de man naar voorbeeld van eenzelfde voorgeval in Tunesië. Tunesië was het eerste land waar de Arabische Lente ontsprong en op 14 januari 2011 de dictatuur van president Zine al-Abidine Ben Ali viel. Dat echter Mubarak, al negenentwintig jaar het gezicht van Egypte, zou gedwongen worden af te treden, had niemand verwacht.

De Europese Unie beschouwt Egypte als een belangrijk partner en buurland. Het was dan ook een schok voor de Europese Unie dat de Egyptische president, waarmee ze jarenlang zaken had gedaan en overeenkomsten had ondertekend, plots werd gedwongen af te treden onder druk van zijn eigen volk. Vanaf 1966 onderhield de Europese Gemeenschap* diplomatieke relaties met Egypte en in 1977 werd er officieel een Samenwerkingsovereenkomst getekend. De betrekkingen tussen de mogendheden werden gedurende de jaren steeds sterker en hechter.

¹ S. Hibbard en A.S. Layton, ‘The origins and future of Egypt’s revolt’, *Journal of Islamic Law and Culture* vol. 12 (oktober 2010) no. 3, 197 – 214, aldaar 197.

² R. Sakr, ‘Anticipating’ the 2011 Arab Uprisings: *Revolutionary Literatures and Political Geographies* (Basingstoke 2013) 21.

³ Hibbard en Layton, ‘The origins and future of Egypt’s revolt’, 209.

⁴ Ibidem, 210.

⁵ L. S. Talani, *The Arab Spring in the Global Political Economy* (Palgrave MacMillan 2014) 3.

* Tot 1991 heette de Europese Unie ‘de Europese Gemeenschap’.

De Europese Gemeenschap ging hiermee een samenwerkingsverbond aan met een land waar sinds 1952 geen sprake meer was van een democratisch gekozen regering.⁶ Dat het lastig bleek voor de Europese Gemeenschap om op één lijn te zitten met de autoritaire regimes in Egypte is daarom niet geheel verwonderlijk. Sinds 2004 worden de betrekkingen tussen de Europese Unie en Egypte geregeld binnen het Europese Nabuurschapsbeleid. Het Europese Nabuurschapsbeleid werd ingevoerd ter anticipatie op de geplande uitbreiding van de Europese Unie, de zogenaamde ‘Big Bang’. Dit beleid, dat bedoeld was om een goede relatie op te bouwen met Europa’s buurlanden, was eveneens een instrument om het *acquis communautaire* te exporteren. De Europese Unie trachtte middels het Nabuurschapsbeleid haar wetten, en daarmee haar normen en waarden, over te brengen op de oostelijke en zuidelijke buurlanden. Dit wordt de *approximation op laws* genoemd: de harmonisatie van de wetgeving tussen de mogendheden.⁷ Hiermee hoopte de Europese Unie een stabiele grensstreek te creëren: een stabiele omgeving betekende namelijk een stabiel en veilig Europa.

In een artikel in de *Journal of Islamic Law and Culture*, schrijven de Amerikaanse politicologen Scott Hibbard en Azza Salama Layton dat het einde van het regime van Mubarak het einde van een periode van stagnatie, corruptie en vernedering betekende.⁸ De dictatuur onderdrukte andersdenkende groeperingen in Egypte. De Arabische Lente beloofde een nieuw begin te worden voor het land. Alhoewel de Arabische Lente veelal toegejuicht werd op het moment van voltrekken, bleek deze beweging veiligheid noch stabiliteit te brengen in Egypte. Vier jaar na de Arabische Lente verloopt de herdenking van de revolutie bloederig, zo bericht het *NRC Handelsblad* op 26 januari 2015.⁹ Volgens Human Rights Watch (HRW) is de situatie in Egypte nog nooit zo slecht geweest. ‘Egypt these days is facing it’s worst human rights crisis in the history of modern Egypt’, zo stelt Sarah Leah Whitson, directeur bij de afdeling Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA) van HRW.¹⁰ Een algemeen rapport van deze organisatie uit 2014 over de situatie in Egypte, schat het aantal slachtoffers dat omkwam door dodelijk geweld tijdens opstanden sinds januari 2011 op

⁶ Hibbard en Layton, ‘The origins and future of Egypt’s revolt’, 198.

⁷ G. Harpaz, ‘Approximation of Laws under the European Neighbourhood Policy: The Challenges that Lie Ahead’, *European Foreign Affairs Review* 19 (2014) no. 3, 429 – 452, aldaar 437.

⁸ Hibbard en Layton, ‘The origins and future of Egypt’s revolt’, 197.

⁹ NRC Handelsblad, ‘Beelden van politie die activiste doodschiet schokken Egypte’ (versie 26 januari 2015), <http://www.nrc.nl/handelsblad/2015/01/26/beelden-van-politie-die-activiste-doodschiet-sch-1462165> (9 april 2015).

¹⁰ Sarah Leah Whitson, interview, Human Rights Weekend Amsterdam De Balie, Egypt: the forgotten revolution (31 januari 2015).

tweeduizend.¹¹ Dit getal omvat alleen de personen die zijn gedood door Egyptische veiligheidsdiensten.

De situatie in Egypte, zowel voor als na de Arabische Lente, leidt tot kritische vragen over het functioneren van het Europese Nabuurschapsbeleid. De Eurocommissaris voor Uitbreiding en Nabuurschapsbeleid Štefan Füle, bood kort na aanvang van de Arabische Lente zijn excuses aan. Volgens Füle had de Europese Unie te gemakkelijk samengewerkt met de Noord-Afrikaanse dictators.¹² Dit stond niet in lijn met de normen en waarden die de Europese Unie wilde uitdragen, namelijk vrijheid, democratie en mensenrechten. Het wekt verwondering dat Egypte een land is waarmee de Europese Unie binnen het Nabuurschapsbeleid waarden deelt en samenwerkt. Zeker gezien de rol die de Europese Unie zichzelf veelal toebedeelt als mensenrechtenbeschermer. Het exporteren van Europese normen en waarden lijkt tot nu toe niet te zijn gelukt. Zeker de implementatie van democratie en mensenrechten lijken problematisch. Egypte kende een jaar na de revolutie een democratisch gekozen regering onder leiding van president Mohamed Morsi, het hoofd van de Moslimbroederschap. Deze regering werd echter zonder luid protest van de Europese Unie op een ondemocratische wijze neergehaald door een combinatie van straatprotest en een militaire coup.¹³ Sindsdien regeert Abdel Fattah Al-Sisi het land, de oud oppercommandant van het Egyptische leger onder wiens leiding president Morsi werd afgezet. Egypte heeft wederom een autoritair regime. De vraag is of de hervormingen die de Europese Unie binnen het Nabuurschapsbeleid doorvoerde toereikend genoeg zijn geweest.

Het HRW Rapport uit 2014 schrijft kritisch over de rol van de Europese Unie. Volgens de organisatie blijft de Europese Unie het huidige autoritaire regime van president Sisi steunen. Bovendien behouden de Europese lidstaten flexibele handelsbetrekkingen met Egypte, waardoor er gemakkelijk wapens kunnen worden geïmporteerd.¹⁴ De lidstaten van de Europese Unie exporteren nog steeds, of wederom, wapens naar Egypte. Hieronder vallen de

¹¹ Human Rights Watch, 'All According to Plan: The Rab'a Massacre and Mass Killings of Protesters in Egypt' (2014) 25.

¹² Štefan Füle, Speech on the recent events in North Africa, Committee on Foreign Affairs (AFET), European Parliament, SPEECH/11/130 (Brussel 28 februari 2011).

¹³ De Volkskrant, 'Leger heeft Egyptische president Morsi afgezet' (3 juli 2013), <http://www.volkskrant.nl/dossier-onrust-in-de-arabische-wereld/leger-heeft-egyptische-president-morsi-afgezet~a3469789/> (11 maart 2015).

¹⁴ Human Rights Watch, 'All According to Plan, 20.

‘Grote Drie’ van de lidstaten: het Verenigd Koninkrijk¹⁵, Frankrijk¹⁶ en Duitsland.¹⁷ HRW ziet voor de toekomst klaarblijkelijk geen grote rol voor de Europese Unie weggelegd: er worden in het rapport aanbevelingen gedaan voor onder andere de Egyptische regering, de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN), de VN Mensenrechtenraad, de Arabische Liga en de Afrikaanse Unie; er worden echter geen aanbevelingen gedaan voor de Europese Unie.¹⁸

Het Europese Nabuurschapsbeleid is zoals bovenbeschreven gebaseerd op westerse liberale waarden: mensenrechten, vrije markteconomie, de rechtsstaat en democratie zijn kernwaarden binnen dit beleid. De Europese Unie vormt van oorsprong geen militaire macht, maar een economische macht. De Amerikaanse politicoloog Joseph Nye beschreef de Europese Unie daarom als een *soft power*, die niet-militaire macht uitoefent in de internationale betrekkingen.¹⁹ De Deense historicus Ian Manners beschreef de Europese Unie echter als een normatieve macht, die handelt vanuit idealisme. De vraag is echter vanuit welke motieven de Europese Unie handelt met het Nabuurschapsbeleid. Is het doel van het Nabuurschapsbeleid, namelijk het exporteren van normen en waarden, gemotiveerd vanuit een idealisme en vanuit de Europese identiteit als mensenrechtenbeschermer? Of handelen de Europese lidstaten vanuit een realistisch motief, met als doel hun eigen belangen te dienen middels het creëren van stabiliteit in de randgebieden van de Europese Unie? Deze vragen moeten een verklaring geven voor de volgende vraag: waarom is het de Europese Unie tot op heden niet gelukt middels het Europese Nabuurschapsbeleid haar normen en waarden over te brengen?

In dit onderzoek zal Egypte als casus dienen om deze vragen over het Europese Nabuurschapsbeleid te kunnen beantwoorden. Egypte is een interessant voorbeeld van belangenverstrengeling. Het land is een belangrijke partner voor westerse mogendheden vanwege zijn strategisch geografische positie en zijn grootte. Egypte vormt een belangrijke gesprekspartner in de vredesonderhandelingen in het Midden-Oosten. Zoals boven beschreven zal in dit onderzoek worden gekeken naar de motieven van de Europese Unie achter het

¹⁵ The Guardian, ‘Saudis and Egypt among biggest markets for UK arms despite human rights breaches’ (23 juni 2014), <http://www.theguardian.com/world/defence-and-security-blog/2014/jun/23/egypt-saudi-arabia-arms-sales-human-rights> (21 juli 2015).

¹⁶ Middle East Eye, ‘France sells 24 fighter jets to Egypt after years of export woes’ (17 februari 2015), <http://www.middleeasteye.net/news/france-sells-24-fighter-jets-egypt-after-years-export-woes-695296880#sthash.vStukiHh.dpuf> (21 juli 2015).

¹⁷ Middle East Monitor, ‘Merkel under fire for arms exports to Mideast’ (3 oktober 2014), <https://www.middleeastmonitor.com/news/middle-east/14509-merkel-under-fire-for-arms-exports-to-mideast> (21 juli 2015).

¹⁸ Human Rights Watch, ‘All According to Plan, 21.

¹⁹ J. S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York 2004).

Nabuurschapsbeleid. Hierbij zal worden onderzocht waarom de Europese Unie nooit afstand in acht genomen heeft jegens het autoritaire regime van Mubarak, en waarom het Europese Nabuurschapsbeleid niet heeft kunnen zorgen voor rust en stabiliteit in Egypte. En ten slotte, waarom accepteert de Europese Unie het met geweld afzetten van de eerste democratisch verkozen president Mohamed Morsi, leider van het Moslimbroederschap, terwijl het implementeren van democratie een van de doelstellingen van het Europese Nabuurschapsbeleid is?

De officiële doelstelling van het Europese Nabuurschapsbeleid, zoals geformuleerd op de website van de Europese Unie, luidt: '(...) avoiding the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and our neighbours and instead strengthening the prosperity, stability and security of all.'²⁰ Het Nabuurschapsbeleid is deels een handelsverdrag, waarbij beide partijen kunnen profiteren van open grenzen en flexibele regelingen. In de afgelopen jaren zijn echter sterker *stability* en *security* belangrijke waarden gebleken, waar de Europese Unie zich voor inzet. Steeds vaker blijkt het Europese Nabuurschapsbeleid een instrument te zijn voor de Europese Unie om een stabiele en een veilige omgeving rondom Europa's grenzen te creëren.²¹ Frederiga Bindi en Irina Angelescu, schrijvers van het boek '*The foreign policy of the European Union*', leggen uit dat de Europese Unie stabiliteit binnen het Nabuurschapsbeleid creëert middels het exporteren van de Europese normen en waarden.²² Naast het Nabuurschapsbeleid valt Egypte eveneens binnen de Euro-Mediterrane Overeenkomst, een verbond dat in 1995 van kracht werd. Sinds 2008 vormt de Mediterrane Unie een aanvulling op dit verbond. Over de verschillen tussen deze beleidsvormen zal in het eerste hoofdstuk verder worden uitgebreid.

Volgens de Britse politicologe Michelle Pace lag de focus van de Europese Unie binnen het Nabuurschapsbeleid te sterk op veiligheidsvraagstukken. De implementatie van democratie in

²⁰ European Union External Action, 'European Neighbourhood Policy (ENP)', http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm (10 maart 2015).

²¹ Zie onder andere: Ö. Ü. Eri, 'European Neighbourhood Policy as a tool for stabilizing Europe's Neighbourhood', *Southeast European and Black Sea Studies* vol. 12 (2012) no. 2, 243 – 260, aldaar 256. T.A. Börzel en V. van Hüllen, 'One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy', *Journal of European Public Policy* vol. 21 (2014) no. 7, 1033 - 1049, aldaar 1045. R.A. Del Sarto en T. Schumacher, 'From EMP to ENP: What's at stake with the European Neighbourhood Policy towards Southern Mediterranean?', *European Foreign Affairs Review* 10 (2005) 17 – 38, aldaar 20. K. Raik, 'The EU and Mass Protests in the Neighbourhood: Models of Normative (in)action', *European Foreign Affairs Review* 17 (2012) no. 4, 553 – 576, aldaar 570.

²² F. Bindi en I. Angelescu, *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World* (Washington 2012) 107.

de buurlanden raakte daarmee op de achtergrond.²³ Bovendien speelt volgens Rosa Balfour, politicoloog en gespecialiseerd in Europees beleid, de strijd tegen het terrorisme en de primaire focus hierop een belangrijke rol. Dit zou volgens Balfour een verklaring bieden voor de passiviteit van de Europese Unie om zich in te zetten voor liberaal-democratische hervormingen in Egypte.²⁴ Dit is een interessante visie gezien de recente ontwikkelingen in de buitenlandpolitiek van Egypte: president Sisi verklaarde eind januari 2015 het Westen te willen helpen in de strijd tegen de terroristische groepering Islamitische Staat (IS). Politicoloog Patricia Bauer biedt een soortgelijke verklaring over de passiviteit van het Nabuurschapsbeleid: volgens Bauer moet de Europese Unie vaak kiezen tussen stabiliteit en democratie in Arabische landen, de twee gaan volgens haar niet samen.²⁵ Hoogleraar politicologie aan de Universiteit van Maastricht, Gergana Noutcheva, publiceerde een artikel over het Europese Nabuurschapsbeleid na de Arabische Lente. Noutcheva wijdt de inefficiëntie van het Europese Nabuurschapsbeleid aan de ingewikkelde institutionele structuren van de Europese Unie. Europese lidstaten kunnen het volgens Noutcheva niet eens worden met elkaar, ze missen één visie en één stem.²⁶ Dit staat in sterk contrast met de theorie van Tanja Börzel en Vera van Hüllen. Deze Duitse politicologen zijn van mening dat de Europese Unie wel degelijk één visie en één stem heeft in het Europese Nabuurschapsbeleid. Dat het Nabuurschapsbeleid echter weinig succesvol is, komt volgens Börzel en van Hüllen omdat er tegenstrijdige doelen worden nageleefd, namelijk democratie en stabiliteit.²⁷ In dit onderzoek zal er gekeken worden naar de meningsverschillen binnen de Europese Unie en de institutionele structuren van het Nabuurschapsbeleid, de conflicterende visies tussen de lidstaten zullen echter in mindere mate onderzocht worden. De nadruk zal in dit onderzoek sterk komen te liggen op het stabiliteit-democratie debat. Moet de Europese Unie inderdaad kiezen tussen deze twee waarden? En biedt dit een goede uitleg voor het passieve Europese Nabuurschapsbeleid?

In het eerste hoofdstuk zal worden uitgelegd wat het Europese Nabuurschapsbeleid inhoudt en hoe dit tot stand is gekomen. Hierbij zal kort worden toegelicht welke instrumenten de

²³ M. Pace, 'The European Union, security and the southern dimension', *European Security* vol. 19 (2010) no. 3, 431 – 444, aldaar 434.

²⁴ Balfour, R. *Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy: The cases of Ukraine and Egypt* (Londen 2012) 114.

²⁵ P. Bauer, 'The Transition of Egypt in 2011: A New Springtime for the European Neighbourhood Policy?', *Perspectives on European Politics and Society* vol. 12 (2011) no. 4, 420 – 439, aldaar 421.

²⁶ G. Noutcheva, 'Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring', *Journal of European Integration* vol. 37 (2015) no. 1, 19 – 36, aldaar 21.

²⁷ Börzel en van Hüllen, 'One voice, one message, but conflicting goals', 1034.

Europese Unie toepast in het Nabuurschapsbeleid. Voorts zal er worden gekeken waarom er behoefte was aan een Europees Nabuurschapsbeleid in de Zuid-Mediterrane landen naast de al bestaande Euro-Mediterrane Overeenkomst. Hoofdstuk 2 haakt hier verder op in en bespreekt de theorieën die in het wetenschappelijk debat naar voren komen over het Europese Nabuurschapsbeleid. Het beleid is controversieel en wordt veelal bekritiseerd. De verschillende theorieën over de beweegredenen van de Europese Unie voor dit beleid zullen aan bod komen. Hoofdstuk 3 beschrijft het Europese Nabuurschapsbeleid ten aanzien van Egypte tot de Revolutie van 25 januari 2011. Hoe ging de Europese Unie om met de dictator Mubarak en waarom kwamen er geen concrete hervormingen van de grond? In hoofdstuk 4 zal ten slotte de periode in Egypte vanaf de Revolutie worden beschreven, alsmede hoe het Europese Nabuurschapsbeleid op deze veranderingen inspeelde. De opstanden van 25 januari 2011 waren nog maar het begin van een periode van onrust en geweld.

1. De Grondslagen van het Europese Nabuurschapsbeleid

De betrekkingen tussen Europese landen en Egypte gaan ver terug in de tijd. Gedurende de koloniale periode waren Afrikaanse landen nauw verbonden met Europa. Er was sprake van een scheve machtsverhouding; Europese landen zagen de Afrikaanse landen als hun eigendom, een verlengstuk van hun eigen rijk. Deze landen werden toegeëigend als de koloniën van de westerse mogendheden. Zo was Egypte lange tijd in handen van de grootste koloniale macht, het Verenigd Koninkrijk. Egypte werd in 1798 eerst veroverd door de Fransen, onder leiding van Napoleon Bonaparte. In 1800 werden de Fransen verdreven door de lokale bevolking, maar ook door troepen van de Britse vloot en aanvallen vanuit Turkije. Bovendien was er een politieke druk vanuit Frankrijk zelf om de kolonie op te geven. Uiteindelijk was het de Egyptenaar Muhammad Ali Pasha die de macht greep in Egypte en tot op heden gezien wordt als de grondlegger van het moderne Egypte. Nadat in 1876 de Egyptische staat failliet ging, besloten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk gezamenlijk Egypte te besturen. Dit werd vastgelegd in het Anglo-Franse Condominium.²⁸ Vanaf 1882 viel Egypte officieel als kolonie onder de macht van het Verenigd Koninkrijk.²⁹

Pas na de Tweede Wereldoorlog werd Egypte officieel een soevereine staat. In de Egyptische Republiek heersten er sterke nationalistische gevoelens, zowel onder het volk als onder de regerende presidenten. Veelal wordt gesteld dat de nationalistische politiek in Egypte voortkomt uit de koloniale tijd.³⁰ Met name de nationalistische politiek van de tweede president van de Egyptische Republiek, Gamal Abdel Nasser, die in 1952 aan de macht kwam en in 1956 verkozen werd tot president, wordt verklaard vanuit deze antikoloniale gevoelens. Met zijn nationalistische en socialistische beleid nam Nasser afstand van de koloniale periode. Egypte keerde zich naar binnen. Hiermee verkreeg het land economische onafhankelijkheid. Vanuit de socialistische en nationalistische politiek ontstond een centralisatie van macht, zo leggen Hibbard en Layton uit.³¹ Egypte kent vanaf de Tweede Wereldoorlog een geschiedenis van autoritaire regimes.

²⁸ K. Malley-Morrison, S. McCarthy en D. Hines, *International Handbook of War, Torture, and Terrorism* (New York 2012).

²⁹ H. L. Wesseling, *Divide and Rule: The Partition of Africa, 1880-1914* (1996).

³⁰ Hibbard en Layton, 'The origins and future of Egypt's revolt', 198.

³¹ *Ibidem*.

De Europese Unie kent een geheel andere politieke geschiedenis. Binnen de Europese Unie vormt democratie een belangrijke kernwaarde. In de Criteria van Kopenhagen van 1993 werd vastgelegd dat democratie een voorwaarde is voor een land om in aanmerking te komen voor het Europese lidmaatschap.³² De Europese lidstaten hebben zich vanaf de Tweede Wereldoorlog geheel anders ontwikkeld dan Egypte. Dit verklaart de politieke verschillen en de verschillende normen en waarden van Europese landen en Egypte. Het 'oude zeer' uit de koloniale tijd heeft een rol gespeeld in de politieke wrijvingen tussen de mogendheden. Volgens Pace reageert Egypte schuw wanneer de Europese Unie een assertieve rol inneemt in de onderhandelingen en normen aan Egypte wilt opleggen: dit wordt geassocieerd met neokolonialisme.³³

1.1 Diplomatie en Handel: de betrekkingen van de EU met Egypte tot 1995

Vanaf 1966 onderhoudt de Europese Gemeenschap diplomatieke relaties met Egypte.³⁴ De betrekkingen waren in deze fase echter nog vrij beperkt.³⁵ Toentertijd was president Anwar Sadat aan de macht. Na een lange regeerperiode van de nationalistische en socialistische president Gamal Abdel Nasser, voerde de liberaal-georiënteerde Sadat grote veranderingen door in Egypte. Sadat opende de Egyptische economie voor het Westen, onder het beleid *Infitah*. Bovendien zocht hij politieke toenadering tot het Westen.³⁶ In 1972 werd de Global Mediterranean Policy (GMP) ingevoerd, gericht op handel tussen de Europese Gemeenschap en de Zuid-Mediterrane landen. De dialoog tussen de Europese Gemeenschap en de Arabische staten werd door de Europese Gemeenschap belangrijker geacht in tijden van onzekerheid. Zo ook gedurende de oliecrisis van 1973 toen Arabische landen besloten binnen de Organisatie voor Olie-exporterende Landen (OPEC) een embargo op te leggen aan Westerse landen. Met dit embargo protesteerden de OPEC-landen tegen de westerse hulp aan Israël in de Jom Kippoeroorlog.³⁷ Egypte speelde in dit politieke conflict een sleutelrol: het was samen met Syrië de initiatiefnemer van de Jom Kippoeroorlog. De Jom Kippoeroorlog was voor Egypte een wraakactie na de traumatische afgang in de Zesdaagse Oorlog waarin het land verslagen werd door Israël. De Euro-Arabische Dialoog (EAD) die naar aanleiding van de Jom

³² Europa Nu, 'Criteria van Kopenhagen', http://www.europa-nu.nl/id/vh7eg8yibqzt/criteria_van_kopenhagen (7 april 2015).

³³ Pace, 'The European Union, security and the southern dimension', 438.

³⁴ European Union External Action Service, 'EU Relations with Arab Republic of Egypt', http://eeas.europa.eu/egypt/index_en.htm (22 februari 2015).

³⁵ P. Seeberg, 'The EU and Constitutionalism in Egypt: EU Foreign and Security Policy Challenges with a Special Focus on the Changing Political Setting in the MENA-region', *European Foreign Affairs Review* 18 (2013) no. 3, 411–428, aldaar 413.

³⁶ Hibbard en Layton, 'The origins and future of Egypt's revolt', 200.

³⁷ Balfour, R. Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy, 92.

Kipproeroorlog en het olie-embargo gestart werd en de poging tot een vaste samenwerking waren echter onsuccesvol.³⁸

In 1977 werd een samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Arabische staat Egypte ondertekend. Hiermee kregen Egypte en de Europese Gemeenschap officieel een verbond, dat gebaseerd was op een gelijkwaardige relatie. De betrekkingen tussen Europa en de Zuid-Mediterrane landen waren wederom vooral gericht op handel. In 1980 tekenden de Europese lidstaten de Overeenkomst van Venetië en namen hiermee een gezamenlijke positie in ten opzichte van het Israëliësch-Arabisch conflict in het Midden-Oosten. De Europese Gemeenschap erkende vanaf toen de soevereiniteit van het Palestijnse volk. Volgens de Deense historicus Peter Seeberg had deze Overeenkomst echter nog geen effect op het conflict en bleek de Europese Gemeenschap nog geen grote politieke speler te zijn op het wereldtoneel.³⁹ Gedurende de jaren 1990 werden de betrekkingen tussen Europa en de Noord-Afrikaanse landen en het Midden-Oosten steeds belangrijker voor de Europese Unie. Zo resulteerde het einde van de Eerste Golfoorlog in een sterker beleid ten opzichte van Zuid-Mediterrane landen. Daarnaast zorgde een groeiende onrust binnen de Europese lidstaten over migratie vanuit Arabische landen en de opkomst van Islamitisch fundamentalisme, voor een extra focus op hun zuidelijke burens.⁴⁰

1.2 De Euro-Mediterrane Overeenkomst

In oktober 1994 stelde de Europese Commissie een officieel Samenwerkingsverbond voor tussen de Europese Unie en de Zuid-Mediterrane landen.⁴¹ Hierop volgend vond er in november 1995 een Euro-Mediterrane Conferentie plaats in Barcelona. Gedurende deze Top werd besloten tot het oprichten van een Euro-Mediterrane Overeenkomst, ook wel het Barcelona-proces genoemd. De periode waarin de Overeenkomst werd ondertekend was gunstig, het werd namelijk gekenmerkt door vredesonderhandelingen en multilateralisme in het Midden-Oosten.⁴² De Euro-Mediterrane Overeenkomst had drie doelen op verschillende beleidsterreinen voor ogen, de zogenoemde ‘*basket structure*’.⁴³ Ten eerste het creëren van

³⁸ C. Kaunert en S. Léonard, ‘EU Counterterrorism and the European Neighbourhood policy: An appraisal of the Southern dimension’, *Terrorism and Political Violence* 23 (2011) no. 2, 286 – 309, aldaar 290.

³⁹ Seeberg, ‘The EU and Constitutionalism in Egypt’, 414.

⁴⁰ Balfour, R. Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy, 93.

⁴¹ European Commission, Press Release Database, COM(94) 427, http://europa.eu/rapid/press-release_P-94-56_en.htm (17 juli 2015).

⁴² Del Sarto en Schumacher, ‘From EMP to ENP: What’s at stake with the European Neighbourhood Policy towards Southern Mediterranean?’, 18.

⁴³ P. Bauer, ‘European-Mediterranean Security and the Arab Spring: Changes and Challenges’, *Democracy and Security*, 9 (2013) 1 – 18, aldaar 4.

een zone van vrede en veiligheid door middel van continue dialoog over politieke- en veiligheidskwesties. Ten tweede het creëren van een welvaartszone door middel van economische en financiële uitwisseling en het geleidelijk invoeren van een vrije handelszone. Ten derde een samenwerking op sociaal, cultureel en mensenrechtenvlak: het zoeken van toenadering tot elkaar en een begrip creëren tussen de culturen en samenlevingen.⁴⁴ Opvallend is dat de Overeenkomst nadruk legt op mensenrechten: een gestelde voorwaarde in de Overeenkomst is dat de Mediterrane landen het VN Handvest en de Universele Rechten van de Mens moeten respecteren.⁴⁵

Een belangrijk doel dat de Europese Unie met deze Overeenkomst hoopte te behalen was het tegengaan van illegale migratie vanuit het zuiden.⁴⁶ De Overeenkomst was bedoeld om de handel te laten bloeien in de Zuid-Mediterrane landen en daarmee welvaart en vrede teweeg te brengen. Dit zou leiden tot meer arbeidsmogelijkheden en een gevoel van veiligheid voor de bevolking. Zo hoopte de Europese Unie een situatie te creëren waarin er minder migranten naar Europa zouden komen.⁴⁷ De Europese Unie zag daarnaast de economische ontwikkeling, en daarmee de ontwikkeling van welvaart als een logische aanzet tot democratie hetgeen de Europese Unie wilde bewerkstelligen in deze regio. Bovendien stond een stabiele omgeving gelijk aan een stabiel Europa, zo was de redenering.⁴⁸ De motieven achter de Euro-Mediterrane Overeenkomst lijken rationeel van aard: de Europese Unie handelde met het ondertekenen van de Overeenkomst uit eigenbelang. Het is niet geheel verwonderlijk dat de Overeenkomst naar de maatstaven van de Europese Unie is geformuleerd: de Europese Unie mocht de agenda opstellen van het beleid. Alhoewel het de bedoeling was dat Zuid-Mediterrane landen op gelijke voet kwamen te staan met de Europese Unie, was er toch sprake van een ongelijk partnerschap, zo stelt Bauer.⁴⁹

Egypte reageerde enthousiast op de Euro-Mediterrane Overeenkomst. President Mubarak zag hier kansen liggen om de export van Egypte te vergroten, zowel wat betreft buitenlandse investeringen, arbeidskansen en marktmogelijkheden.⁵⁰ Naast dit economische motief voor de medewerking aan de Euro-Mediterrane Overeenkomst, had Mubarak eveneens een politiek

⁴⁴ Bauer, 'The Transition of Egypt in 2011', 424.

⁴⁵ European Union, Barcelona Declaration, adopted at the Euro-Mediterranean Conference – 27 (28 november 1995) 3.

⁴⁶ Pace, 'The European Union, security and the southern dimension', 433.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Balfour, R. Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy, 96.

⁴⁹ Bauer, 'The Transition of Egypt in 2011', 424.

⁵⁰ Balfour, R. Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy, 94.

motief: de dictator wilde nauwere banden met de Europese Unie ontwikkelen om een tegenwicht te bieden aan de invloed die de Verenigde Staten hadden op Egypte. Bovendien was de Arabische Wereld opgelucht dat Europa zich openstelde en geen gesloten fort bleek; zo konden er migranten naar Europa blijven gaan.⁵¹ Dit was precies wat de Europese Unie hoopte tegen te gaan: migratiestromen. Daarnaast vreesden de Noord-Europese staten eveneens voor de veiligheid in het Midden-Oosten. Egypte werd gezien als een belangrijke gesprekspartner in het zoeken naar een oplossing voor de regionale conflicten.⁵² Dit vormde voor de Europese Unie een extra motivering om de overeenkomst te sluiten.

1.2.1 De Euro-Mediterrane Unie van Sarkozy

In juli 2008 werd de Euro-Mediterrane Overeenkomst aangevuld met de Unie voor het Middellandse Zeegebied, oftewel de Mediterrane Unie. Dit besluit werd genomen op de Top van Parijs van 13 juli 2008. Het initiatief tot deze Unie was genomen door de Franse president Nicolas Sarkozy. Sarkozy leidde samen met president Mubarak de Top van Parijs. Bij de Mediterrane Unie hoorden alle zevenentwintig Europese lidstaten en de zestien partnerstaten in het Midden-Oosten en de Zuidelijk Mediterrane landen. Opnieuw klonken dezelfde motiveringen als bij de Euro-Mediterrane Overeenkomst: de Europese Unie wilde vrede, stabiliteit en welvaart creëren in de Zuid-Mediterrane regio.⁵³ Deze keer zouden de plannen echter wel in praktijk worden gebracht, zo verzekerde Sarkozy. Volgens de Franse president had de Euro-Mediterrane Overeenkomst niet gedaan wat het had moeten doen.⁵⁴ Pace categoriseert de logica achter de nieuw opgerichte Mediterrane Unie als ‘rational pragmatism’: het erkennen van de problemen en lering trekken uit de gemaakte fouten.⁵⁵ De focus lag sterk op het vestigen van een politiek en economisch verbond. De promotie van mensenrechten en democratische hervormingen was op de achtergrond geraakt.⁵⁶ Gezien de scheve machtsverhouding die de Euro-Mediterrane Overeenkomst voortbracht, werd besloten dat de Mediterrane Unie een gedeeld presidentschap zou hebben. Dit houdt in dat een vertegenwoordiger uit de Europese Unie en een vertegenwoordiger uit een van de Zuid-Mediterrane landen samen het presidentschap delen van de Mediterrane Unie.⁵⁷

⁵¹ Balfour, R. *Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy*, 94.

⁵² *Ibidem*, 95.

⁵³ P. Seeberg, ‘European Neighbourhood Policy, Post-Normativity, and Pragmatism’, *European Foreign Affairs Review* 15 (2010) 663 – 679, aldaar 663.

⁵⁴ Pace, ‘The European Union, security and the southern dimension’, 438.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ R. Mason, *The International Politics of the Arab Spring: Popular Unrest and Foreign Policy* (Palgrave Macmillan 2014) 63.

⁵⁷ Pace, ‘The European Union, security and the southern dimension’, 439.

1.3 Een ‘Wider Europe’: de Brief van Solana en Patten

In 2003 ontstond er binnen de Europese Unie de behoefte aan een nieuw beleid. Het opstellen van het Europese Nabuurschapsbeleid kan gezien worden als een logisch gevolg van de grootste uitbreiding van de Europese Unie. In 2004 vond de zogeheten ‘big bang enlargement’ plaats: de Europese Unie ging van vijftien naar vijftientwintig lidstaten.⁵⁸

Volgens Karen Smith, Britse hoogleraar internationale betrekkingen, had Europa in voorbereiding op deze historische uitbreiding behoefte aan een stabiele grensstreek. Bovendien raakte volgens Smith Europa ‘enlargement fatigue’ en moest er een beleid worden opgesteld om verdere uitbreiding te voorkomen.⁵⁹ Er was behoefte aan stabiliteit in de buurlanden en daarmee ook stabiliteit in Europa. Volgens Smith had de Europese Unie voor *exclusion* kunnen kiezen of voor *inclusion* ten aanzien van de nieuwe ‘buren’: met het Europese Nabuurschapsbeleid werd er gekozen voor *inclusion*.⁶⁰ De Europese Unie stelde zich open voor haar (nieuwe) buurlanden, zonder lidmaatschap te vergeven aan deze landen.

Het voorstel voor het Europese Nabuurschapsbeleid werd gedaan door Eurocommissaris voor Externe Betrekkingen Chris Patten en Hoge Vertegenwoordiger van het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid Javier Solana. Deze twee Eurocommissarissen schreven in augustus 2002 een gezamenlijke brief, waarin ze tot uitdrukking brachten belang te hechten aan een nauwe samenwerking met de grensgebieden, die zouden ontstaan na de geplande uitbreiding van de Europese Unie.⁶¹ Dit voorstel kwam echter niet geheel uit eigen initiatief: de aanzet tot dit voorstel van een ‘Wider Europe’ kwam van het Verenigd Koninkrijk in een vergadering van de Algemene Zaken en Externe Betrekkingen Raad (GAERC) in April 2002. Het Verenigd Koninkrijk doelde alleen op Wit-Rusland, Moldavië, Rusland en Oekraïne.⁶² Solana en Patten richtten zich echter op alle oostelijke buuren van de Europese Unie. Met dit voorstel kwam veiligheid hoog op de agenda te staan in de Europese Unie.⁶³ In de inleiding van de brief schrijft Per Stig Møller, de Deense Minister van Buitenlandse Zaken toentertijd, dat dit beleid flexibel moest zijn.⁶⁴ Met andere woorden: de *one-size-fits-all* aanpak werd door Møller afgewezen. De Deense minister stelt vervolgens: ‘The starting point should be that relations

⁵⁸ K.E. Smith, ‘The outsiders: the European neighbourhood policy’, *International Affairs* 81 (2005) no. 4, 757 – 773, aldaar 757.

⁵⁹ Smith, ‘The outsiders: the European neighbourhood policy’, 758.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ C. Patten en J. Solana, Wider Europe, letter to Council (augustus 2002).

⁶² Smith, ‘The outsiders: the European neighbourhood policy’, 759.

⁶³ M. Cremona en C. Hillion, ‘L’Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy’, *European University Institute Department of Law* (LAW no. 2006/39) 3.

⁶⁴ C. Patten en J. Solana, Wider Europe, letter to Council (augustus 2002).

with all our neighbours should be based on a shared set of political and economic values'.⁶⁵ Patten en Solana leggen eveneens de nadruk op gedeelde waarden. De Eurocommissarissen formuleren vier kerndoelen van het nabuurschapsbeleid. Dit zijn de volgende:

- Stabiliteit
- Welvaart
- Gedeelde waarden
- Rechtsstaat

Deze doelen zijn opgesteld om door de toekomstige buurlanden te worden toegepast. Het toepassen van deze doelen zal voor meer stabiliteit zorgen in de grensstreek en is bovendien noodzakelijk voor de veiligheid van de Europese Unie, zo beargumenteren Patten en Solana.⁶⁶ Bovendien werd met dit voorstel voorkomen dat buurlanden die niet lid konden of wilden worden, zich buitengesloten voelden.⁶⁷ Met andere woorden: de nieuwe grenzen van de Europese Unie moesten geen harde lijnen vormen, maar vage schetsen.⁶⁸

1.3.1 De aanzet tot het Europese Nabuurschapsbeleid

Het voorstel van het Verenigd Koninkrijk tot een 'wider Europe' werd goedgekeurd door de Top van de Europese Raad in Kopenhagen in december 2002. Hier werd besloten om naast de oosterbuurlanden, eveneens de Zuidelijke buurlanden toe te voegen aan het Europese Nabuurschapsbeleid.⁶⁹ Dit zou namelijk zorgen voor een goede balans; bovendien kon de Europese Unie hiermee haar lange termijn doel behalen, namelijk economische en democratische hervormingen doorvoeren in deze regio.⁷⁰ De toenmalige voorzitter van de Europese Commissie, Romano Prodi, verklaarde in een speech: 'We have to be prepared to offer more than partnership and less than membership, without precluding the latter'.⁷¹ In maart 2003 concretiseerde de Europese Commissie de plannen in het voorstel 'Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours'. De Commissie stelt in dit document een zone van welvaart en vriendelijkheid te willen creëren: 'a ring of friends'. In het voorstel wordt sterk benadrukt dat de Europese Unie

⁶⁵ C. Patten en J. Solana, Wider Europe, letter to Council (augustus 2002).

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Eri, 'European Neighbourhood Policy as a tool for stabilizing Europe's Neighbourhood', 256.

⁶⁸ Del Sarto en Schumacher, 'From EMP to ENP: What's at stake with the European Neighbourhood Policy towards Southern Mediterranean?', 26.

⁶⁹ Smith, 'The outsiders: the European neighbourhood policy', 759.

⁷⁰ Council of European Union, Presidency Conclusions, Kopenhagen 12 en 13 december 2002, 15917/02, POLGEN 84 (29 januari 2003).

⁷¹ R. Prodi, 'A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability', Sixth ECSA-World Conference. SPEECH/02/619 (Brussel 5 en 6 december 2002).

geen scheidslijnen wil laten ontstaan.⁷² Op 12 mei 2004 werd officieel het Europese Nabuurschapsbeleid geïntroduceerd.

1.4 De bilaterale structuren van het Europese Nabuurschapsbeleid

Het Nabuurschapsbeleid van de Europese Unie kenmerkt zich doordat het meerdere beleidsterreinen overschrijdt in één beleid. Marise Cremona en Christophe Hillion schreven een gezamenlijk artikel over het Europese Nabuurschapsbeleid, waarin ze stellen dat het Europese Nabuurschapsbeleid een ‘cross-pillar context’ heeft.⁷³ De term ‘cross-pillar’ slaat terug op de oude pijlerstructuur van de Europese Unie, zoals opgesteld in het Verdrag van Maastricht. De eerste pijler omvatte samenwerking op economisch gebied: de monetaire unie en de interne markt. De tweede pijler was het buitenlandsbeleid en defensie. De derde pijler had betrekking op justitie. Het Europese Nabuurschapsbeleid viel niet binnen één van deze pijlers, het beleid ging over alle drie de beleidsterreinen, vandaar het door Cremona en Hillion gekozen begrip ‘cross-pillar’. De pijlerstructuur werd met het Verdrag van Lissabon in 2009 afgeschaft. In de tijd van de oprichting van het Europese Nabuurschapsbeleid was deze pijlerstructuur er dus nog wel.

Er vallen in totaal zestien landen onder het Europese Nabuurschapsbeleid. Het is een hoog gegrepen ambitie van de Europese Unie om alle zestien landen binnen een samenhangend beleid te plaatsen. De landen verschillen sterk van elkaar in sociaaleconomisch, politiek en cultureel opzicht.⁷⁴ Egypte is hier een van en valt onder de zuidelijke landen. De Zuid-Mediterrane landen vallen eveneens binnen de Euro-Mediterrane Overeenkomst. Het Europese Nabuurschapsbeleid wordt geformuleerd binnen de lijnen van de Euro-Mediterrane Overeenkomst.⁷⁵ Het Nabuurschapsbeleid is gebaseerd op bilaterale betrekkingen tussen de Europese Unie en elk Nabuurschapsland apart. Door de bilaterale aard van het beleid, staat de Europese Unie gelijk aan elk Nabuurschapsland en is het niet mogelijk dat de landen samenspannen tegen de Europese Unie.⁷⁶ Volgens Cremona en Hillion is het Europese Nabuurschapsbeleid geen partnerschap, het is een Europees beleid. De auteurs noemen het beleid zelfs unilateraal.⁷⁷ Zoals boven beschreven projecteert de Europese Unie haar normen

⁷² European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: ‘Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours’, COM(2003) 104 final (Brussel 11 maart 2003) 4.

⁷³ Cremona en C. Hillion, ‘L’Union fait la force?’, 2.

⁷⁴ Harpaz, ‘Approximation of Laws under the European Neighbourhood Policy’, 436.

⁷⁵ Bauer, ‘The Transition of Egypt in 2011’, 425.

⁷⁶ Börzel en van Hüllen, ‘One voice, one message, but conflicting goals’, 1041.

⁷⁷ Cremona en C. Hillion, ‘L’Union fait la force?’, 21.

en waarden op de buurlanden. Of dit beleid inderdaad unilateraal genoemd kan worden zal in hoofdstuk twee verder besproken worden.

Bauer beargumenteert dat de oprichting en werkwijze van het Europese Nabuurschapsbeleid, een groeiende invloed van de Europese Commissie binnen de Europese Unie laat zien.⁷⁸ Het beleid is vanaf 2003, met de eerste concrete voorstellen, tot 2009 gevormd door de Europese Commissie. Sinds het Verdrag van Lissabon, dat in 2009 in werking trad, zijn de rollen echter veranderd. De European External Action Service (EEAS) werd opgericht als een toevoeging voor het buitenland- en veiligheidsbeleid van de Europese Unie. De EEAS dient als diplomatieke actor van de Europese Unie. Vanaf 2009 heeft de EEAS de rol van de Europese Commissie overgenomen in de vorming van het Europese Nabuurschapsbeleid.⁷⁹ De Europese Commissie ging vanaf dat moment over de economische aspecten van het Nabuurschapsbeleid, de controle op de uitvoering van het Nabuurschapsbeleid en de verdeling van de fondsen. De EEAS kreeg de leiding over de formulering van het Nabuurschapsbeleid en het plannen van activiteiten.⁸⁰ In het Verdrag van Lissabon werd eveneens een Hoge Vertegenwoordiger aangesteld. De Hoge Vertegenwoordiger speelt een belangrijke rol als coördinator van het Europese buitenland- en veiligheidsbeleid en hiermee eveneens in het Europese Nabuurschapsbeleid. De Hoge Vertegenwoordiger is bovendien de vice-president van de Europese Commissie. Door middel van het toebedelen van deze dubbele functie aan de Hoge Vertegenwoordiger hoopte de Europese Unie de EEAS en de Europese Commissie met elkaar te verbinden. Van 2009 tot 2014 was Catherine Ashton de Hoge Vertegenwoordiger van Buitenland- en Veiligheidsbeleid. In 2014 is deze functie overgenomen door Frederica Mogherini, die tot op heden deze functie bekleedt.

1.4.1 De *soft law* instrumenten van het Europese Nabuurschapsbeleid

De Europese Unie stelt per land binnen het Nabuurschapsbeleid een Actieplan op. Dit is een plan dat concreet voor dat land van toepassing is. De Actieplannen stellen economische en politieke prioriteiten voor elk land.⁸¹ De Europese Unie wil met het Nabuurschapsbeleid de Europese normen en waarden overdragen. Er zit echter geen wettelijke verplichting aan de Actieplannen vast, het is dus een *soft law* instrument. Dit betekent dat er geen ratificatie in de lidstaten hoeft plaats te vinden voor deze Actieplannen en ze daarom sneller en gemakkelijker

⁷⁸ Bauer, 'The Transition of Egypt in 2011', 423.

⁷⁹ Noutcheva, 'Institutional Governance of European Neighbourhood Policy', 28.

⁸⁰ F. Bicchì, 'The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring: 'More for More' or Less of the Same?', *Mediterranean Politics* vol. 19 (2014) no. 3, 318 – 332, aldaar 320.

⁸¹ Cremona en C. Hillion, 'L'Union fait la force?', 11.

doorgevoerd kunnen worden door de Europese Commissie en de EEAS.⁸² De implementatie van de wetten door de buurlanden is dan ook vrijwillig.⁸³ Om een Actieplan vast te stellen vindt er overleg plaats tussen de Europese Unie en het Nabuurschapsland. De plannen zijn dus op basis van *joint ownership*: er is sprake van een gelijkwaardige verhouding tussen de twee partijen in het opstellen van de plannen.⁸⁴ De Europese Commissie formuleert de Actieplannen op basis van voortgangsrapporten, de *Country Reports*, en de Kopenhagen Criteria.⁸⁵

Als er overeenstemming is tussen de Europese Unie en het Nabuurschapsland, wordt een eerste versie van het voorstel naar de Raad van Ministers gestuurd om goedgekeurd te worden.⁸⁶ Zowel de Europese Commissie, de Europese lidstaat dat het voorzitterschap houdt en de Hoge Vertegenwoordiger, vertegenwoordigen de Europese Unie in het Europese Nabuurschapsbeleid. Het monitoren van de voortgang gebeurt in de Association Council of in de Partnership Council. Dit is afhankelijk van de al bestaande afspraken. Daarnaast publiceert de Europese Commissie elk jaar een voortgangsrapport per Nabuurschapsland.⁸⁷ Dit voortgangsrapport zorgt voor een continue communicatie tussen de Europese Unie en het nabuurschapsland. De Europese Unie stelt een Strategiedocument op voor elk Nabuurschapsland, hierin staat dat een land zich aan de geplande doelen van het Actieplan moet houden om een Europese Nabuurschapsovereenkomst met de Europese Unie te krijgen.⁸⁸ ‘The ENP reflects a desire to improve coherence in the use of instruments, to bring together under one policy umbrella a number of instruments including bilateral agreements, assistance programmes and Action Plans’, zo schrijven Cremona en Hillion.⁸⁹

1.5 Het Europese Nabuurschapsbeleid: een ‘nieuw’ beleid?

Het Europese Nabuurschapsbeleid biedt een alternatief voor landen voor het Europees lidmaatschap. De voorwaarden waaraan voldaan moeten worden lijken echter exact op elkaar: het Europees Nabuurschapsbeleid is gebaseerd op de voorwaarden die de Europese Unie toekomstige lidstaten stelt.⁹⁰ Cremona en Hillion leggen uit dat de methodologie van het Europese Nabuurschapsbeleid hetzelfde is als het Uitbreidingsbeleid, maar dat het einddoel

⁸² Cremona en C. Hillion, ‘L’Union fait la force?’, 12.

⁸³ Harpaz, ‘Approximation of Laws under the European Neighbourhood Policy’, 435.

⁸⁴ Bauer, ‘The Transition of Egypt in 2011’, 426.

⁸⁵ Börzel en van Hüllen, ‘One voice, one message, but conflicting goals’, 1036.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Smith, ‘The outsiders: the European neighbourhood policy’, 763.

⁸⁸ Cremona en C. Hillion, ‘L’Union fait la force?’, 18.

⁸⁹ Ibidem, 7.

⁹⁰ Bauer, ‘The Transition of Egypt in 2011’, 426.

van elkaar verschilt.⁹¹ In het Uitbreidingsbeleid moeten landen aan normen voldoen om kans te maken op Europees lidmaatschap. In het Nabuurschapsbeleid moeten landen aan normen voldoen om vrije handel met de Europese Unie te kunnen voeren en fondsen te kunnen ontvangen.

Het Nabuurschapsbeleid wordt eveneens vaak vergeleken met de Euro-Mediterrane Overeenkomst. In een artikel over het Europese beleid in de Zuid-Mediterrane regio benoemen Raffaella Del Sarto en Tobias Schumacher vier punten waarop het Europese Nabuurschapsbeleid wel degelijk verschilt van de Euro-Mediterrane Overeenkomst. Ten eerste legt het Nabuurschapsbeleid van de Europese Unie niet meer de nadruk op 'regionalisme', in het Nabuurschapsbeleid worden landen individueel behandeld. Het loslaten van deze focus op een collectieve samenwerking noemt Bauer een 'realist turn'.⁹² Ten tweede maakt de Euro-Mediterrane Overeenkomst gebruik van negatieve voorwaardelijkheid om hervormingen af te dwingen en gebruikt het Nabuurschapsbeleid positieve voorwaardelijkheid. Dit houdt in dat het Nabuurschapsbeleid geen 'slecht gedrag' afstraft (met bijvoorbeeld sancties) maar juist 'goed gedrag' beloont (in de vorm van financiële steun). Ten derde geeft de Europese Unie in het Nabuurschapsbeleid duidelijker aan wat haar belangen zijn. Ten vierde zorgt de bilaterale benadering van het Nabuurschapsbeleid ervoor dat de Europese Unie geen scheidsrechter meer is in het Midden-Oosten vredesproces. Daarmee wordt eveneens voorkomen dat ontwikkelingen in het Midden-Oosten te veel invloed hebben op het Europese Nabuurschapsbeleid.⁹³

De doelstellingen van de Euro-Mediterrane Overeenkomst en het Europese Nabuurschapsbeleid verschillen van aard. De Euro-Mediterrane Overeenkomst is gericht op sociaaleconomische ontwikkelingen in de Zuid-Mediterrane landen, het Nabuurschapsbeleid is erop gericht om politieke en economische betrekkingen tussen de Europese Unie en de Zuid-Mediterrane landen te verbeteren.⁹⁴ Volgens Balfour biedt het Nabuurschapsbeleid wel degelijk een aanvulling op het bestaande beleid: de bilaterale betrekkingen zorgen voor een versterkte relatie tussen de landen.⁹⁵ Met het Nabuurschapsbeleid belooft de Europese Unie

⁹¹ Cremona en C. Hillion, 'L'Union fait la force?', 10.

⁹² Bauer, 'European-Mediterranean Security and the Arab Spring', 6.

⁹³ Del Sarto en Schumacher, 'From EMP to ENP: What's at stake with the European Neighbourhood Policy towards Southern Mediterranean?', 21 – 24.

⁹⁴ Ibidem, 19.

⁹⁵ Balfour, R. Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy, 99.

meer nadruk op mensenrechten te leggen dan de Euro-Mediterrane Overeenkomst had gedaan.⁹⁶

1.6 De implicatie van het Europese Veiligheidsbeleid in het Nabuurschapsbeleid

Het creëren van veiligheid en stabiliteit is een belangrijke doelstelling binnen het Nabuurschapsbeleid. Cremona en Hillion beredeneren dat het Europese Nabuurschapsbeleid gezien kan worden als een regionale implementatie van de Europese Veiligheidsstrategie.⁹⁷ Het woord ‘veiligheid’ komt vaak voor in zowel de brief van Solana en Patten, als in de officiële Europees Nabuurschapsdocumenten. Sinds het opzetten van het Europese Nabuurschapsbeleid is het veiligheidsbeleid niet meer slechts een onderdeel van het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB). Volgens Cremona en Hillion is veiligheid nu verweven in alle beleidsterreinen van de Europese Unie; dit is wederom een voorbeeld van de *cross-pillar* context van het Nabuurschapsbeleid.⁹⁸ De nieuwe nadruk op veiligheid is vooral gericht op ‘soft’ veiligheidskwesaties, zo schrijft Bauer. De focus ligt voornamelijk op illegale migratie, georganiseerde misdaad en energiebeleid.⁹⁹ Dat veiligheid en stabiliteit in de Zuid-Mediterrane regio belangrijke aspecten zijn van het Europese Nabuurschapsbeleid, is duidelijk. Of het echter de prioriteit is van de Europese Unie en het grootste motief achter het opstellen van het Europese Nabuurschapsbeleid, valt te betwisten. Eveneens kan gediscussieerd worden over de vraag of dit bijgedragen heeft aan een passieve houding in het implementeren van een democratie en het streven naar een mensenrechtenbeleid binnen het Europese Nabuurschapsbeleid. Hier zal verder op worden ingegaan in Hoofdstuk twee.

1.7 De financiële instrumenten van het Nabuurschapsbeleid

De Europese Unie hanteert een positieve voorwaardelijkheid binnen het Europese Nabuurschapsbeleid: wanneer Egypte de doelen behaalt zoals geformuleerd in het Actieplan of maatregelen neemt om hiernaar te streven, zal de Europese Unie deze inzet belonen met financiële steun. Het fonds van het Nabuurschapsbeleid is dus verbonden aan voorwaarden. Er is echter geen sprake van negatieve voorwaardelijkheid. De Europese Unie zal geen sancties opleggen aan Egypte indien het land zich niet aan de afspraken houdt en zich niet inzet om op sociaaleconomisch vlak te hervormen.¹⁰⁰ De Europese Unie monitort elk land

⁹⁶ Balfour, R. Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy, 112.

⁹⁷ Cremona en C. Hillion, ‘L’Union fait la force?’, 3.

⁹⁸ Ibidem, 5.

⁹⁹ Bauer, ‘The Transition of Egypt in 2011’, 428.

¹⁰⁰ Cremona en C. Hillion, ‘L’Union fait la force?’, 13.

binnen het Europese Nabuurschapsbeleid om te kunnen bepalen óf en hoeveel financiële steun een land krijgt. Het *Country Strategy Paper* vormt een link tussen het Actieplan en de financiële steun. Het *Country Strategy Paper* geeft prioriteiten door aan het National Indicative Programma (NIP). Dit programma geeft vervolgens door aan het Europese Nabuurschapsbeleid Instrument (ENPI) hoeveel geld er vrijgemaakt moet worden.¹⁰¹ De ENPI is opgericht in 2007.

1.8 De grondslagen van het Nabuurschapsbeleid

In tijden van onzekerheid en internationale spanningen zoekt de Europese Unie contact en samenwerking met Arabische en Noord-Afrikaanse landen. Het duurde een lange tijd voordat de Europese Unie een politieke overeenkomst met Egypte aanging. De Europese Gemeenschap was de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog niet meer dan een economische macht. Politiek gezien kon de Europese Unie in de internationale betrekkingen nog niet veel betekenen. De Europese Unie bleef verder integreren en langzaamaan werd er een steeds uitgebreider Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid geformuleerd. De Europese Unie kreeg een groeiende politieke invloed. Met het tekenen van de Euro-Mediterrane Overeenkomst in 1995 werd duidelijk dat de Europese Unie de Zuid-Mediterrane landen meer te bieden had dan flexibele handelsbetrekkingen: in deze overeenkomst profileerde de Europese Unie zich eveneens als mensenrechtenbeschermer in het Zuid-Mediterrane gebied. De eigenbelangen bleken in het tekenen van deze overeenkomst echter groter dan de idealistische motivering. De focus op het creëren van een stabiele en veilige omgeving voor de Europese Unie is eveneens terug te zien in de motivering om het Europese Nabuurschapsbeleid op te richten. Het is opvallend dat de Europese Unie een idealistische kant van zichzelf wil laten zien. Er werd met het Nabuurschapsbeleid gekozen voor een *inclusion* van de grensstaten, dit werd een *ring of friends* genoemd. Deze ‘vrienden’ konden echter alleen profiteren van handelsbetrekkingen met Europa en Europese financiële steun wanneer ze voldeden aan de door de Europese Unie opgestelde eisen. Deze positieve voorwaardelijkheid past bij de identiteit van de Europese Unie. Het toepassen van *soft law* instrumenten in het Nabuurschapsbeleid geeft het beleid een idealistisch karakter. De focus op mensenrechten en het overbrengen van andere Europese waarden zijn in lijn met dit karakter. Anderzijds werd het veiligheidsbeleid steeds belangrijker voor de Europese Unie in de samenwerking met de Zuid-Mediterrane landen. De Europese Unie moest een voorzichtige

¹⁰¹ Bauer, ‘The Transition of Egypt in 2011’, 426.

aanpak hanteren ten opzichte van Egypte.

2. Het Europese Nabuurschapsbeleid in Theoretisch Perspectief

De ontwikkeling van het buitenlandbeleid van de Europese Unie is een veelbesproken onderwerp. Er is in de loop der tijd een steeds actiever buitenlands- en veiligheidsbeleid opgesteld, resulterend in het GBVB. Toch blijft het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Europese Unie een moeilijk beleidsterrein. De Europese Unie functioneert namelijk niet als een ‘normale’ macht; het is een economische macht die niet-militaire middelen inzet. Zoals bovenbeschreven definieerde Nye de Europese Unie daarom als een *soft power*.¹⁰² Politiek gezien zit de Europese Unie niet op het niveau van grootmachten als de Verenigde Staten of China. De Europese Unie heeft eveneens nog niet de politieke invloed die de Verenigde Naties hebben. Alhoewel Europese lidstaten hun legers zo nu en dan hebben ingezet in missies onder de Europese vlag, in de Rapid Reaction Force (RRF) en in de European Union Battlegroups (EUBG), schuwt de Europese Unie om militaire macht te gebruiken in internationale conflicten.

De Europese Unie heeft binnen het Nabuurschapsbeleid beperkte middelen die de lidstaten willen inzetten in de internationale betrekkingen. Volgens Bauer maakt dit het ontwikkelen van EU-beleid moeilijk: de Europese Unie zit vast aan de gemaakte afspraken en de vastgestelde instrumenten. ‘(...) in this respect, any new approach is path-dependent on the ENP and the tools created by it’, zo concludeert Bauer.¹⁰³ Bauer redeneert hier vanuit de theorie van het Institutionalisme: een institutie legt zich vast bij het maken van beslissingen, het wordt “afhankelijk” van het pad dat is ingeslagen. Niet alleen Bauer is van mening dat het beleid van de Europese Unie vastligt in de aard en beslissingen van de institutie. Noutcheva stelt dat de Europese Commissie geen beslissingen kan maken zonder toestemming van de lidstaten, dit ligt namelijk vast in de besluitvormingsprocedure van de Europese Unie. De Europese Commissie heeft slechts een initiatiefrecht. Geschillen tussen de Europese lidstaten kunnen zorgen voor een zwakkere Europese Unie, het beleid zal niet van de grond komen. Zo verschillen de definities van het begrip ‘democratie’ tussen de lidstaten. Volgens Noutcheva is er geen overeenstemming onder de Europese lidstaten over het feit dat democratie een Europese kernwaarde is die uitgedragen moet worden. Lidstaten verschillen daarom in hun visie op hoe de Europese Unie moet omgaan met autoritaire regimes. Een bewijs van dit geschil is dat de ‘European Consensus on Democracy’ niet van de grond kwam omdat niet

¹⁰² Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*.

¹⁰³ Bauer, ‘The Transition of Egypt in 2011’, 435.

alle lidstaten hiermee akkoord gingen.¹⁰⁴ Is het beleid van de Europese Unie een product van de nationale belangen van de lidstaten? Kortom, wat is de identiteit van de Europese Unie? En hoe heeft dit effect op het Europese Nabuurschapsbeleid?

De meningen van onderzoekers over de houding van de Europese Unie in de internationale betrekkingen lopen uiteen. Enerzijds wordt de Europese Unie gedefinieerd als traditionele macht. Zo kijkt politicoloog Adrian Hyde-Price vanuit een realistische optiek naar de Europese Unie. Het Nabuurschapsbeleid zou volgens hem alleen de belangen van Europa dienen. Anderzijds wordt de Europese Unie gedefinieerd als een economische grootmacht, het invoeren van het Europese Nabuurschapsbeleid zou volgens deze theorie een liberale strategie zijn.¹⁰⁵ Volgens Smith behartigt de Europese Unie haar eigen economische belangen in de samenwerkingsverbanden met andere naties.¹⁰⁶ Is de theorie van Ian Manners, van Europa als een normatieve macht, aannemelijk? Of verklaart de realistische theorie de houding van de Europese Unie en handelt de Europese Unie binnen het Nabuurschapsbeleid uit eigenbelang? In dit hoofdstuk zal gekeken worden naar hoe de verschillende theorieën over het Europese Nabuurschapsbeleid in het wetenschappelijke debat tegenover elkaar staan. Hierbij is het interessant om te kijken of de strijd tegen terrorisme een rol speelt en of dit ten koste gaat van de implementatie van democratie en de bescherming van mensenrechten.

2.1 De Europese Unie als een normatieve macht

In 1972 bestempelde François Duchêne, politicoloog en groot voorstander van een verenigd Europa, de Europese Gemeenschap als een civiele macht. Volgens Duchêne kon de Europese Gemeenschap geen militaire macht zijn, omdat Europa koos voor economische en politieke instrumenten en militaire middelen meed.¹⁰⁷ De Deense historicus Ian Manners wijst echter zowel de term ‘militaire macht’ als de term ‘civiele macht’ af om de Europese Unie te beschrijven. Manners introduceerde het begrip ‘normatieve macht’ om het karakter te beschrijven van de Europese Unie in de internationale politiek. ‘(...) [the EU is a] normative power of a ideational nature characterised by common principles and a willingness to disregard notions of ‘state’ or ‘international’, zo verklaart Manners.¹⁰⁸ Een normatieve macht is volgens hem in staat om een vaststaande norm in de internationale betrekkingen te vormen

¹⁰⁴ Noutcheva, ‘Institutional Governance of European Neighbourhood Policy’, 31.

¹⁰⁵ B. Ieyen, ‘The European Union and neoliberal governmentality: Twinning in Tunisia and Egypt’, *European Journal of International Relations* (2014) 1 – 19. Smith, ‘The outsiders: the European neighbourhood policy’.

¹⁰⁶ Noutcheva, ‘Institutional Governance of European Neighbourhood Policy’, 20.

¹⁰⁷ I. Manners, ‘Normative power Europe: A contradiction in terms?’, *Journal of Common Market Studies* vol. 40 (2002) issue 2, 235 – 258, aldaar 2.

¹⁰⁸ Manners, ‘Normative power Europe: A contradiction in terms?’, 7.

of te veranderen. De Europese Unie promoot haar eigen normen in de internationale politiek. Dit doet zij niet middels dwang of met militaire middelen, maar door middel van overtuiging en aantrekkingskracht. Deze macht kan eveneens onbewust worden uitgedragen.¹⁰⁹

Volgens de Turkse hoogleraar Özgür Ünal Eri geeft het Nabuurschapsbeleid alleen de indruk de normatieve macht van de Europese Unie te versterken.¹¹⁰ Dit is echter een verkeerd beeld volgens Eri : hij stelt dat de Europese Unie handelt uit eigenbelang en in overeenkomst met haar identiteit als veiligheidsgemeenschap. Hierbij staat het belang van de Europese burger voorop en is het bewaken van de Europese grenzen een prioriteit. De Europese Unie is geen normatieve macht, zo stelt Eri . Volgens hem is het overbrengen van Europa's liberaal democratische waarden daarom niet gelukt.¹¹¹

Volgens Del Sarto en Schumacher heeft de Europese Unie wel degelijk de ambitie om een normatieve macht te zijn.¹¹² Er wordt dan ook verwacht dat de Europese Unie hiernaar handelt.¹¹³ Raik stelt echter dat de verklaring van Europa als een normatieve macht niet houdbaar is en noemt drie punten van kritiek op deze visie. Het eerste punt van kritiek is dat de normatieve identiteit subjectief is, zo schrijft Raik. De begrippen vrijheid en democratie zijn open voor interpretatie; de Europese Unie claimt echter dat de Europese waarden universeel zijn. Ten tweede lijken de veiligheidskwesties en de economische belangen voor de Europese Unie prioriteit te hebben. Ten derde claimt de Europese Unie dat goede wil niet samen kan gaan met een beleid dat gericht is op eigenbelangen. Dit is wel degelijk mogelijk volgens Raik: de Europese Unie verbindt veiligheid met democratie en mensenrechten, zoals in de Europese Veiligheidsstrategie uit 2003.¹¹⁴ Seeberg is het met Raik eens dat de Europese Unie niet gezien kan worden als een puur civiele of normatieve macht. Volgens Seeberg spelen de economische- en veiligheidsbelangen een rol in de Europese positie in het Midden-Oosten. Bovendien is de Europese Unie afhankelijk van olie en gas uit deze regio waardoor er kosten-baten analyses moeten worden gemaakt.¹¹⁵ Seeberg legt uit waarom de Europese Unie geen normatieve macht praktiseert in de Zuid-Mediterrane regio:

Looking at the actual agreements, the normative ambitions of the EU seem to be hidden behind a rhetoric of non-committal “statements of intent” – and an

¹⁰⁹ Manners, ‘Normative power Europe: A contradiction in terms?’, 10.

¹¹⁰ Eri , ‘European Neighbourhood Policy as a tool for stabilizing Europe’s Neighbourhood’, 247.

¹¹¹ Ibidem, 256.

¹¹² Del Sarto en Schumacher, ‘From EMP to ENP: What’s at stake with the European Neighbourhood Policy towards Southern Mediterranean?’, 24.

¹¹³ Raik, ‘The EU and Mass Protests in the Neighbourhood’, 555.

¹¹⁴ Ibidem, 559.

¹¹⁵ Seeberg, ‘European Neighbourhood Policy, Post-Normativity, and Pragmatism’, 667.

important part of the explanation for this can probably be found in the conditions that the EU has experienced dealing with the regimes and the political realities in the Middle Eastern region in the period in which the plans were worked out.¹¹⁶

De Europese Unie streeft volgens Seeberg in het Midden-Oosten een rol na van een pragmatisch realistische actor. Volgens Seeberg streeft de Europese Unie strategische doelen na voor Europa's buitenlandbeleid en veiligheidsambities.¹¹⁷ Raik noemt de normatieve macht van de Europese Unie een 'ideal(ist) construction', het is iets dat nooit werkelijkheid kan worden, maar hier kan wel naar gestreefd worden.¹¹⁸

2.2 Het grote constructivisme-rationalisme debat

Veel auteurs zijn het erover eens dat de theorie van Manners niet opgaat voor het Europese Nabuurschapsbeleid.¹¹⁹ De grootste discussie binnen het wetenschappelijk debat over het Nabuurschapsbeleid is tussen de constructivisten en de rationalisten. Binnen de stroming van het constructivisme ligt de nadruk op *social forces*, dit zijn ideeën, normen, wetten en kennis. Deze *social forces* beïnvloeden de identiteit van een staat en daarmee eveneens zijn belangen.¹²⁰ De identiteit van de Europese Unie bepaalt hoe de Europese Unie met andere mogelijkheden omgaat binnen de internationale betrekkingen. Binnen het constructivisme speelt idealisme een grote rol. In strijd hiermee staat het rationalisme, waarbinnen de stroming van het realisme valt. Het rationalisme gaat er vanuit dat normen een keuze zijn en belangen een rol spelen in besluitvorming. Een stroming die hieronder valt en veel wordt aangehaald in het debat rondom het Nabuurschapsbeleid is het rationeel institutionalisme.¹²¹ Volgens het rationeel institutionalisme behartigen instituties de belangen van lidstaten. Het realisme, nauw verbonden met deze stromingen, stelt dat staten altijd in eigen belang handelen. Staten maken volgens realisten kosten-baten analyses.

In dit wetenschappelijke debat zijn de begrippen *logic of appropriateness* en *logic of consequences* relevant. Als mogelijkheden vanuit een *logic of appropriateness* handelen, volgen ze de richtlijnen zoals deze internationaal zijn opgesteld; er wordt altijd gekeken of de gemaakte acties wetmatig zijn. Mogendheden die handelen vanuit een *logic of consequences*

¹¹⁶ Seeberg, 'European Neighbourhood Policy, Post-Normativity, and Pragmatism', 665.

¹¹⁷ Ibidem, 664.

¹¹⁸ Raik, 'The EU and Mass Protests in the Neighbourhood', 559.

¹¹⁹ Raik, 'The EU and Mass Protests in the Neighbourhood'. Seeberg, Del Sarto en Schumacher, 'From EMP to ENP'. Eri, 'European Neighbourhood Policy as a tool for stabilizing Europe's Neighbourhood'.

¹²⁰ J. Baylis, S. Smith en P. Owens, *The Globalisation of World Politics: An introduction to international relations* (Oxford 2014) 155-167.

¹²¹ Eri, 'European Neighbourhood Policy as a tool for stabilizing Europe's Neighbourhood', 256.

zullen kosten en baten afwegen. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat andere mogelijkheden dit eveneens doen. Deze twee begrippen hoeven elkaar niet uit te sluiten, in de praktijk blijkt dit vaak genuanceerder te liggen en handelen staten niet strikt volgens één logica.¹²²

2.2.1 Mensenrechten en democratie versus veiligheid en stabiliteit

De Europese Unie streeft binnen het Nabuurschapsbeleid doelen na die met elkaar lijken te botsen. Enerzijds is het implementeren van Europese normen en waarden, zoals mensenrechten en democratie, een streefdoel. Anderzijds is het creëren van veiligheid en stabiliteit een doel. Logisch beredeneerd is voor het eerste doel een revolutie of een grote maatschappelijke omslag nodig. De tweede doelstelling vraagt echter om een voorzichtige aanpak en om korte termijn denken. Sluiten deze streefdoelen van het Nabuurschapsbeleid elkaar uit?

De Europese Unie heeft volgens Del Sarto en Schumacher het Europese Nabuurschapsbeleid ontworpen vanuit interne motieven; externe factoren speelden hier geen rol in. ‘(...) the ENP is a result of the EU’s changed composition and geostrategic outlook in view of the last round of enlargement’, zo schrijven Del Sarto en Schumacher.¹²³ De directe aanleiding voor de oprichting van het Europese Nabuurschapsbeleid was inderdaad de grootschalige uitbreiding die de Europese Unie te wachten stond. Del Sarto en Schumacher beargumenteren dat het Nabuurschapsbeleid daarom niet geschikt is om bij te dragen aan sociaaleconomische ontwikkelingen in de Zuid-Mediterrane regio.¹²⁴ De Europese Unie draagt volgens Del Sarto en Schumacher duidelijk haar eigen belangen uit in het Nabuurschapsbeleid; er wordt volgens hen in dit beleid gestreefd naar een nauwere samenwerking met de ooster- en zuiderburen om zo binnen de Europese Unie welvaart en veiligheid te verzekeren.¹²⁵ De oprichting van het Nabuurschapsbeleid was een geopolitieke zet, zo stellen Del Sarto en Schumacher.¹²⁶ Ze definiëren de motieven van het Nabuurschapsbeleid vanuit een realistische optiek: de lidstaten binnen de Europese Unie handelen volgens hen puur uit eigenbelang. Een andere auteur die eveneens het Nabuurschapsbeleid realistisch benadert, is Seeberg. Volgens Seeberg is het Nabuurschapsbeleid een vorm van ‘pragmatisch bilateralisme’.¹²⁷ Met het steeds belangrijker

¹²² Baylis, Smith en Owens, *The Globalisation of World Politics*, 159.

¹²³ Del Sarto en Schumacher, ‘From EMP to ENP: What’s at stake with the European Neighbourhood Policy towards Southern Mediterranean?’, 24.

¹²⁴ Ibidem, 20.

¹²⁵ Del Sarto en Schumacher, ‘From EMP to ENP: What’s at stake with the European Neighbourhood Policy towards Southern Mediterranean?’, 23.

¹²⁶ Ibidem, 24.

¹²⁷ Seeberg, ‘European Neighbourhood Policy, Post-Normativity, and Pragmatism’, 663.

worden van veiligheidskwesties binnen het Europese Nabuurschapsbeleid, wordt er gesproken van de ‘securitization’ van het beleid.¹²⁸

De vraag is nu of deze focus op veiligheid en stabiliteit ten koste gaat van het exporteren van democratische waarden en mensenrechten. Volgens Noutcheva is dit geen goede verklaring voor de passiviteit die de Europese Unie heeft laten zien in het overbrengen van de liberaal democratische waarden binnen het Nabuurschapsbeleid. Het beleid is volgens Noutcheva wel degelijk eveneens gericht op het exporteren van Europese waarden. De Europese Unie was volgens haar namelijk oprecht blij met de democratische ontwikkelingen die zich voordeden gedurende de Arabische Lente.¹²⁹ Balfour is eveneens van mening dat de focus op veiligheid niet ten koste hoeft te gaan van de focus op het exporteren van deze waarden. Volgens Balfour was er na 9/11, de terroristische aanslagen op de Verenigde Staten van 11 september 2001, niet alleen een extra focus op terrorismebestrijding en veiligheid, er was eveneens een extra focus op mensenrechten waar te nemen.¹³⁰ Smith benadrukt deze tendens eveneens en heeft het zelfs over ‘the new zeitgeist’. Volgens Smith komen in de Actieplannen duidelijk de politieke doelen van het Nabuurschapsbeleid naar voren, namelijk het respecteren van mensenrechten en democratische hervormingen.¹³¹

Opvallend is dat veel onderzoekers binnen het wetenschappelijke debat zich positioneren tussen het rationalisme en het constructivisme in: deze visies zijn genuanceerd. Zo ook de theorie van Raik. Ze beargumenteert dat binnen het Nabuurschapsbeleid het exporteren van Europese waarden wordt nagestreefd. Volgens Raik geeft de Europese Unie echter wel altijd de voorkeur aan stabiliteit in de Zuid-Mediterrane regio. Raik noemt de Europese Unie een ‘liberaal imperialist’: de Europese Unie drukt niet graag actief verandering door in de regio, maar steunt wel groeperingen die strijden voor democratie.¹³² Volgens Raik speelt de Europese Unie hiermee de rol van de *facilitator*: als er positieve verandering plaatsvindt, biedt de Europese Unie hulp. Dit is een vorm van kosten en baten afwegen. Volgens Raik zoekt de Europese Unie voorzichtig naar een compromis tussen stabiliteit en verandering.¹³³

Veiligheid en stabiliteit zijn nauw met elkaar verbonden. Politici zien stabiliteit veelal als een veiligheid. Net zoals Raik, beargumenteren Börzel en van Hüllen eveneens dat de Europese

¹²⁸ Kaunert en S. Léonard, ‘EU Counterterrorism and the European Neighbourhood policy’, 288.

¹²⁹ Noutcheva, ‘Institutional Governance of European Neighbourhood Policy’, 22.

¹³⁰ Balfour, R. Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy, 114.

¹³¹ Smith, ‘The outsiders: the European neighbourhood policy’, 765.

¹³² Raik, ‘The EU and Mass Protests in the Neighbourhood’, 571.

¹³³ Raik, ‘The EU and Mass Protests in the Neighbourhood’, 573.

Unie liever niet kiest voor het doordrukken van verandering in de Zuid-Mediterrane regio wanneer dit ten koste gaat van de stabiliteit.¹³⁴ Met name de implementatie van democratie in Noord-Afrikaanse landen en het Midden-Oosten zou voor veel onrust zorgen. Daarom streeft de Europese Unie niet naar *regime change*, zo stellen Börzel en van Hüllen. In plaats daarvan staat *good governance* hoog op de agenda. Hiermee wil de Europese Unie het regime aanmoedigen tot het maken van binnenlandse hervormingen.¹³⁵ Volgens Börzel en van Hüllen worden democratie en mensenrechten vaak naar de achtergrond geschoven. De Europese Actieplannen blijven op deze punten dan ook enigszins vaag en oppervlakkig.¹³⁶ Autoritaire stabiliteit wordt verkozen boven democratische disstabiliteit.¹³⁷

2.3 Politieke macht

Factoren die een belangrijke rol spelen in het functioneren van het Nabuurschapsbeleid zijn de externe omstandigheden. Volgens Eri passen Nabuurschapslanden de Europese normen en waarden niet toe omdat deze niet overeenkomen met hun eigen interne belangen.¹³⁸ Landen die niet democratisch zijn, zullen moeilijker te beïnvloeden zijn, zo stellen Börzel en van Hüllen. Bovendien is het risico op het creëren van onstabiliteit groter.¹³⁹ De oppositie in Noord-Afrikaanse en Arabische landen bestaat veelal uit Islamitische groeperingen. Dit maakt het moeilijk voor de Europese Unie om deze groeperingen op politiek niveau te benaderen; de oppositie is namelijk geen politieke partij. Volgens Seeberg heeft de situatie in het Midden-Oosten en de onstabiliteit in de regio tot gevolg dat de Europese Unie geen vertrouwen heeft in een goede afloop. Hierdoor heeft de Europese Unie steeds minder ambitie om het Nabuurschapsbeleid te promoten in deze regio.¹⁴⁰ Volgens Raik had de protesterende menigte in Egypte en Tunesië bovendien geen behoefte aan westerse hervormingen en referenties naar 'het Westerse model'. Dit deed namelijk denken aan de koloniale tijd en hier zette de bevolking zich fel tegen af.¹⁴¹

2.4 De invloed van de strijd tegen terrorisme

De terroristische aanslagen op de Verenigde Staten van 11 september 2001, algemeen bekend als 9/11, hebben een grote invloed gehad op de westerse wereld. De focus binnen de

¹³⁴ Börzel en van Hüllen, 'One voice, one message, but conflicting goals', 1034.

¹³⁵ Ibidem, 1035.

¹³⁶ Ibidem, 1038.

¹³⁷ Mason, *The International Politics of the Arab Spring*, 62.

¹³⁸ Eri, 'European Neighbourhood Policy as a tool for stabilizing Europe's Neighbourhood', 249.

¹³⁹ Börzel en van Hüllen, 'One voice, one message, but conflicting goals', 1041.

¹⁴⁰ Seeberg, 'European Neighbourhood Policy, Post-Normativity, and Pragmatism', 666.

¹⁴¹ Raik, 'The EU and Mass Protests in the Neighbourhood', 560.

internationale betrekkingen, met name in de verhoudingen tussen het westen en het Midden-Oosten, is sterk komen te liggen op de strijd tegen het terrorisme. Egypte steunt het Westen in de strijd tegen het terrorisme. In Egypte bevinden zich, zoals in veel andere Zuid-Mediterrane landen, leden van terroristische groeperingen. Sinds 9/11 is de strijd tegen terrorisme een internationale strijd geworden waarin westerse landen samenwerken. Vlak na 9/11 werd de afspraak gemaakt dat de strijd tegen terrorisme moest samengaan met het respecteren van mensenrechten. Dit bleek echter voor veel landen een moeilijk of ongewenst streven. In Egypte werden martelingen van burgers verantwoord vanuit de strijd tegen terrorisme. ‘The ensuing fight against terrorism legitimized the Egyptian government to brand internal opposition as ‘terrorist’ and to step up the crackdown on opposition’, zo schrijft Balfour.¹⁴² Europese lidstaten hanteren een streng antiterreurbeleid. Volgens Balfour zorgt dit ervoor dat de Europese Unie buurlanden niet de les durft te lezen over het respecteren van mensenrechten. ‘We are no longer angelic’, stelt een lid van de Raad van Ministers in een interview in 2008.¹⁴³ De strijd tegen terrorisme maakt de rol van de Europese Unie als mensenrechtenbeschermer minder geloofwaardig, zo schrijft Balfour.¹⁴⁴

Europarlementariër Marietje Schaake maakt in een interview in 2015 eenzelfde observatie over het beleid van de Europese Unie. Volgens Schaake heeft de strijd tegen de terroristische groepering de Islamitische Staat, het idealistische karakter van het EU-beleid veranderd in een realistische benadering waarbij Europese belangen voorop staan.¹⁴⁵ Smith beargumenteert dat de strijd tegen terrorisme een belangrijk doel van de Europese Unie ondermijnt, namelijk het stimuleren van democratische hervormingen in Nabuurschapslanden.¹⁴⁶ In het Midden-Oosten en de Zuid-Mediterrane landen is een groot deel van de bevolking islamitisch. Het terrorisme waar het Westen tegen strijd binnen de internationale betrekkingen, komt veelal voort uit Islamitisch fundamentalisme. De Europese Unie is volgens Smith daarom bang om islamitische fundamentalisten teveel politieke ruimte te geven.¹⁴⁷ Dit maakt het stimuleren van democratische hervormingen in Zuid-Mediterrane landen binnen het Nabuurschapsbeleid problematisch.

¹⁴² Balfour, R. *Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy*, 104.

¹⁴³ *Ibidem*, 114.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ Marietje Schaake, interview, Human Rights Weekend Amsterdam De Balie, Egypt: the forgotten revolution (31 januari 2015).

¹⁴⁶ Smith, ‘The outsiders: the European neighbourhood policy’, 770.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

2.5 Het Europese Nabuurschapsbeleid in theorie

De Europese Unie heeft de ambitie om te handelen vanuit haar toegeëigende identiteit als mensenrechtenbeschermer en vanuit een *logic of appropriateness*. De realiteit ligt echter vaak anders: er bestaat onenigheid onder de lidstaten over het GBVB. De Europese instanties kunnen maar tot op een bepaalde hoogte de koers bepalen. De Europese Unie handelt in de praktijk vaker naar de *logic of consequences*. Dit is eveneens vaak de logica achter het Nabuurschapsbeleid. De prioriteiten in dit beleid zijn het creëren van vrede, veiligheid en stabiliteit in de grensstreek, voor een veilig Europa. De identiteit van de Europese Unie is lastig te definiëren en dit is terug te zien in het Europese Nabuurschapsbeleid. Op lange termijn heeft de Europese Unie een idealistische toekomstvisie: het creëren van een democratische grensstreek waar Europese normen en waarden gelden. Deze visie kan echter nooit werkelijkheid worden omdat de Europese Unie het korte termijn denken prioriteit geeft. De realiteit is namelijk dat er sprake is van terroristische dreigingen en dat de Zuid-Mediterrane landen zeer onstabiel zijn. Bovendien is de realiteit dat deze landen niet dezelfde toekomstvisie voor ogen hebben.

3. Het Nabuurschapsbeleid en Mubarak

De Egyptenaren hadden gedurende de achttien dagen van protest een duidelijk doel voor ogen: President Hosni Mubarak, de dictator die Egypte al negenentwintig jaar in zijn greep hield, moest weg. Uit de protesten kwamen vele slogans en liederen voort.

Laat Mubarak onze stem horen. We vragen allemaal hetzelfde, vertrek, vertrek, vertrek! Ga, ga, Hosni Mubarak! Het volk wil het einde van het regime. Hij moet vertrekken, wij vertrekken niet. Wij vragen allemaal met één stem: vertrek!¹⁴⁸

In dit hoofdstuk zal gekeken worden vanuit welke situatie in Egypte de revolutie voortkwam en waarom het Egyptische volk een einde wilde maken aan het regime van Mubarak. De situatie in Egypte ten tijde van Mubarak laat duidelijk zien waarom er behoefte was aan meer burgerrechten en zekerheid. Er vonden martelingen in gevangenissen plaats, er was geen persvrijheid, leden van de Moslimbroederschap werden als minder behandeld, vrouwen hadden minder rechten dan mannen en het rechtssysteem was politiek beïnvloed.

Het nieuw geformuleerde Europese Nabuurschapsbeleid speelde niet goed in op deze mensenrechtenschendingen. Dit verklaarde onder andere Štefan Füle, Eurocommissaris voor Uitbreiding en Nabuurschapsbeleid*, in een speech voor het Europese Parlement op 28 februari, direct na de aanvang van de opstanden in Noord-Afrika. 'Europe was not vocal enough in defending human rights and local democratic forces in the region. Too many of us fell prey to the assumption that authoritarian regimes were a guarantee of stability in the region'.¹⁴⁹ Füle wijdt dit in zijn speech aan het korte termijn denken binnen het Europese Nabuurschapsbeleid. Hij verzekert dat het niets te maken had met *Realpolitik*.¹⁵⁰ In een eerdere speech, op 26 januari, benadrukt Füle de geschillen tussen de Europese Unie en de Zuid-Mediterrane landen. Volgens hem wilden Europa's nabuurschapslanden voordelen halen uit het partnerschap en hadden de lidstaten van de Europese Unie een sterkere focus op hervormingen binnen de Zuid-Mediterrane regio.¹⁵¹ Achteraf gezien zijn er fouten gemaakt en

¹⁴⁸ NOS, 'Muziek uit de Egyptische Revolutie' (12 februari 2011), <http://nos.nl/artikel/218473-muziek-uit-de-egyptische-revolutie.html> (23 februari 2015).

¹⁴⁹ Štefan Füle, Speech on the recent events in North Africa, Committee on Foreign Affairs (AFET), European Parliament, SPEECH/11/130 (Brussel 28 februari 2011).

¹⁵⁰ Štefan Füle, Speech on the recent events in North Africa, Committee on Foreign Affairs (AFET), European Parliament, SPEECH/11/130 (Brussel 28 februari 2011).

¹⁵¹ Štefan Füle, Speech on the recent events in North Africa, Committee on Foreign Affairs (AFET), European Parliament, SPEECH/11/130 (Brussel 28 februari 2011).

achteraf gezien had de aanpak anders moeten zijn. Was het echter in de periode voor de Arabische Lente niet helder wat de doelstellingen waren voor de Europese Unie? Waarom werd de urgentie van het probleem niet duidelijk toen de Actieplannen niet werden behaald door Egypte en de implementatie van Europese normen en waarden niet in de praktijk werden gebracht?

3.1 Verzet tegen het Europese Nabuurschapsbeleid

Nadat het Europese Nabuurschapsbeleid in 2004 werd ingevoerd, werd duidelijk dat er in Egypte weerzin was tegen het beleid. Volgens Bauer kwam dit voort uit een gevoel van ongelijkheid. Dit is volgens hem dan ook de reden dat Egypte deze weerzin niet voelde in de Euro-Mediterrane Overeenkomst. De Euro-Mediterrane Overeenkomst kon gezien worden als een ‘symmetrisch partnerschap’, het Europese Nabuurschapsbeleid had daarentegen de focus op ‘areas of risk, not partners or friends’, zo stelt Bauer.¹⁵² Dit staat echter in sterk contrast met hoe de Europese Unie het Nabuurschapsbeleid presenteerde: het werd ‘a ring of friends’ genoemd.

3.2 De Associatieovereenkomst met Egypte

Het Nabuurschapsbeleid in Egypte borduurde verder op de eerder gemaakte afspraken in de Associatieovereenkomst tussen Egypte en de Europese Unie. De Associatieovereenkomsten tussen de Europese Unie en de Zuid-Mediterrane landen vallen binnen de Euro-Mediterrane Overeenkomst. In het Barcelona-proces werd als doelstelling geformuleerd dat binnen de Euro-Mediterrane Overeenkomst, de Europese Unie met alle Zuid-Mediterrane landen apart een overeenkomst zou opstellen om de prioriteiten voor dat land te bepalen. De onderhandelingen tussen de Europese Unie en Egypte over een Associatieovereenkomst begonnen in januari 1995. Twee jaar later hadden er acht rondes van onderhandelingen plaatsgevonden.¹⁵³ De twee partijen konden het over een aantal punten niet met elkaar eens worden. Het ging volgens de Britse politicoloog Richard Gillespie hierbij voornamelijk om geschillen op economisch vlak. Later werden er door beide partijen compromissen gedaan en kon er een overeenkomst gesloten worden.¹⁵⁴

¹⁵² Bauer, ‘The Transition of Egypt in 2011’, 425.

¹⁵³ R. Gillespie, *The Euro-Mediterranean Partnership: Political and Economic Perspectives* (New York 2013) 75.

¹⁵⁴ Gillespie, *The Euro-Mediterranean Partnership*, 82 – 83.

* Ten tijde van Eurocommissaris Štefan Füle heette deze functie ‘Commissaris van Uitbreiding en Nabuurschapsbeleid’. Sinds 2014 is het veranderd in ‘Commissaris voor Nabuurschapsbeleid en uitbreidingsonderhandelingen’.

Op 25 juni 2001 werd in de stad Luxemburg de Associatieovereenkomst getekend tussen Egypte en de lidstaten van de Europese Unie. Deze overeenkomst werd geratificeerd door alle Europese lidstaten en het Egyptische parlement en trad op 1 juni 2004 in werking. De Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Egypte vormt de wettelijke grondslag in de betrekkingen tussen de twee partijen en vervangt alle overeenkomsten die in het verleden zijn gesloten.¹⁵⁵ Het Nabuurschapsbeleid bouwt verder op deze Associatieovereenkomst en vormt daarmee, zoals boven beschreven, een toevoeging op dit beleid.

3.3 Het beleid van president Mubarak

De partij die Egypte van 1952 tot 2011 regeerde was de Nationaal Democratische Partij (NDP). Dit was de partij die een begin maakte aan de dictatuur in Egypte met het aantreden van president Nasser in 1952. Vervolgens kwamen uit deze partij eveneens Sadat en Mubarak voort. Volgens Hibbard en Layton was er ten tijde van president Nasser een sterke overtuiging in Egypte dat de concentratie van macht, in de vorm van een autoritair regime, het enige middel was om het land politiek en economisch snel te laten ontwikkelen.¹⁵⁶ Deze ontwikkelingen waren noodzakelijk na een jarenlange onderdrukking door de koloniale macht het Verenigd Koninkrijk. De partij had daarom geen invloed op het beleid in Egypte, de president had alle macht in handen.¹⁵⁷ President Mubarak zette met zijn beleid een lange traditie voort van autoritair regime in Egypte. De Egyptische schrijver Mohamed elShahed stelt dat een groot deel van Mubarak's beleid voortkomt uit het beleid van zijn voorganger Anwar Sadat.¹⁵⁸

De Europese aspiraties om binnen Egypte een politieke dialoog te starten leken naïef. Artikel 2 van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Egypte luidt als volgt:

Relations between the Parties, as well as all the provisions of the Agreement itself, shall be based on respect of democratic principles and fundamental human rights as set out in the Universal Declaration on Human Rights, which guides their internal and international policy and constitutes an essential element of this Agreement.¹⁵⁹

Het respecteren van democratische principes gaat recht in tegen het gezag van president Mubarak. Als Egypte deze principes zou implementeren in het politieke systeem, zou er een

¹⁵⁵ EU Neighbourhood Library, 'EU-Egypt Association Agreement' (2004) <http://www.enpi-info.eu/library/content/eu-egypt-association-agreement> (4 maart 2015).

¹⁵⁶ Hibbard en Layton, 'The origins and future of Egypt's revolt', 198.

¹⁵⁷ T. Tudoroiu, 'Assessing Middle Eastern trajectories: Egypt after Mubarak', *Contemporary Politics* vo. 17 (2011) no. 4, 373 – 391, aldaar 379.

¹⁵⁸ Sakr, 'Anticipating' the 2011 Arab Uprisings, 34.

¹⁵⁹ European Union, the EU-Egypt Association Agreement (2004), artikel 2, 5.

einde komen aan het regime van Mubarak zoals deze al jaren bestond. Het is echter overtrokken om te stellen dat het vestigen van een democratie in Egypte als prioriteit naar voren komt in de Associatieovereenkomst: het woord ‘democratie’ wordt überhaupt maar drie keer genoemd in de 355 pagina’s tellende overeenkomst. De Europese Unie stelt in het Nabuurschapsbeleid dat ze niet alleen ‘a ring of friends’ wil creëren, maar nog specifiek een ‘ring of well-governed states’. Dit is in lijn met de gestelde doelen binnen de Europese Veiligheidsstrategie uit 2003.¹⁶⁰ Volgens Pace is dit niet wat er in de praktijk gebeurde: de Europese Unie bleef de status-quo steunen en daarmee dus de niet-democratische regimes.¹⁶¹

De Egyptische burgers leden onder het autoritaire regime van Mubarak. In februari 2005, een jaar na het inwerkstellen van de Associatieovereenkomst, schrijft de Egyptische schrijver Alaa al-Aswany, het volgende over de situatie zoals hij die ervaart in zijn land: ‘We have so much poverty, unemployment, rampant social injustice, repression, vote rigging, and abuse of innocents that life has become impossible for millions of Egyptians.’¹⁶²

Weer een jaar later, in 2006, wordt opnieuw bevestigd dat de waarden die de Europese Unie hanteert in haar beleid en in de Associatieovereenkomst niet dezelfde waarden zijn die worden uitgedragen door het regime van Mubarak. In dit jaar zette een Egyptische blogger een filmpje op het medium *Youtube*, waarin te zien is hoe een mannelijk gevangene mishandeld en verkracht wordt.¹⁶³ Volgens Balfour hebben Non Governmental Organisations (NGO’s) zich al jaren voordat dit filmpje werd geopenbaard, ingezet om mishandeling in de Egyptische gevangenissen aan het licht te brengen. Na het openbaar gemaakte filmpje kon de internationale gemeenschap er echter niet meer onderuit en werd de Europese Unie eveneens genoodzaakt hierover te spreken met de Egyptische autoriteiten.¹⁶⁴ Bloggers op het internet die mensenrechtenschendingen aan het licht wilden brengen werden veelal vervolgd en het zwijgen opgelegd.¹⁶⁵ Terugkijkend op het regime van Mubarak schrijft elShahed in 2011 dat Egyptenaren zeer beperkt waren in hun vrijheden. ‘The regime supported laws and actions that sharply limited Egyptians’ access to public space – to places where citizens could congregate, meet, talk, interact’, zo schrijft elShahed.¹⁶⁶

¹⁶⁰ European Commission, Communication from the Commission to the Council: on the Commission proposals for Action Plans under the European Neighbourhood Policy (ENP), COM(2004) 795 final (Brussel 9 december 2004) 2.

¹⁶¹ Pace, ‘The European Union, security and the southern dimension’, 435.

¹⁶² Sakr, ‘Anticipating’ the 2011 Arab Uprisings, 34.

¹⁶³ Balfour, R. Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy, 107.

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ Pace, ‘The European Union, security and the southern dimension’, 435.

¹⁶⁶ Sakr, ‘Anticipating’ the 2011 Arab Uprisings, 25.

3.3.1 De mensenrechtenschendingen onder het Mubarak-regime

Alhoewel Mubarak met zijn autoritaire regime een traditie voorzette in Egypte, kon hij als president toch onderscheiden worden van de voorgaande presidenten in Egypte. Het beleid werd harder en de onderdrukking sterker. Het bekendste en tevens het meest beruchte beleid van president Mubarak was zijn zogenoemde 'Emergency Law'. Alhoewel de opzet van de Emergency Law al klaarlag in 1967, gedurende het regime van Sadat, werd deze onder Mubarak pas in praktijk gebracht.¹⁶⁷ Deze wet legaliseerde het negeren van de grondwet in speciale gevallen. Zo konden burgers worden vastgezet zonder proces, kon er censuur worden toegepast en konden andere burgerrechten omzeild worden.¹⁶⁸ Met speciale militaire- en veiligheidsrechtbanken, de zogenoemde *security courts*, werden burgers onder de Emergency Law veroordeeld. In deze rechtbanken golden andere regels dan in de gewone rechtbanken. Bijna alle verdachten werden ook daadwerkelijk veroordeeld tot straf.¹⁶⁹ Martelingen behoorde ook tot de praktijken die door de Emergency Law werden toegestaan. De regering van Egypte beloofde de Emergency Law alleen toe te passen als er sprake was van terrorisme of drugs gerelateerde misdaden.¹⁷⁰ Volgens Balfour werden mensenrechtenschendingen in Egypte gelegitimeerd vanuit de strijd tegen het terrorisme. Onder de Emergency Law werden alle tegenstanders van het regime gelabeld als een 'terrorist'.¹⁷¹ Hiermee ontstond een situatie waarin in principe elke burger berecht kon worden in een veiligheidsrechtbank.

In 2006 vond er een golf van protesten plaats in Egypte naar aanleiding van de opnieuw verlengde *state of emergency*. Hiermee legitimeerde de Egyptische staat acties die niet in lijn stonden met de grondwet.¹⁷² De afdeling Midden-Oosten en Noord-Afrika van HRW reageerde als volgt op de situatie in Egypte: 'The government is using the Emergency Law to silence peaceful protests in support of democratic reform, not to quell violence'.¹⁷³ De Europese Unie reageerde eveneens verontwaardigd op de gewelddadige politieacties. In een officiële verklaring van de Raad van Ministers wordt de reactie van de Egyptische staat op de demonstraties 'disproportionate' genoemd.¹⁷⁴ De Europese Unie uitte voornamelijk haar

¹⁶⁷ Hibbard en Layton, 'The origins and future of Egypt's revolt', 201.

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ Ibidem, 202.

¹⁷⁰ Pace, 'The European Union, security and the southern dimension', 436.

¹⁷¹ Balfour, R. Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy, 104.

¹⁷² Europees Parlement, 'Arab Republic of Egypt',

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cm/618/618798/618798en.pdf

¹⁷³ Human Rights Watch, 'Egypt: Troops Smother Protests, Detain Activists: Crackdown Underscores Need to Repeal Emergency Law' (5 mei 2006), <http://www.hrw.org/news/2006/05/05/egypt-troops-smother-protests-detain-activists> (8 september 2015).

¹⁷⁴ Raad van Ministers, 'Declaration by the Presidency on behalf of the EU on measures by the Egyptian authorities against civil society activists', 9364/06 (Presse 143) (Brussel 15 mei 2006).

zorgen over het gebruik van de Emergency Law in het arresteren en veroordelen van de demonstranten. In de verklaring wordt gewezen op het feit dat Egypte had beloofd de Emergency Law alleen in te zetten tegen terrorisme en niet tegen politieke tegenstanders. De Europese Unie herinnert de Egyptische staat er bovendien aan dat het opheffen van de Emergency Law een van de beloftes was uit het verkiezingsprogramma van Mubarak uit 2005.¹⁷⁵ Niet alleen de reactie van de Egyptische staat kon ‘disproportionate’ genoemd worden, de reactie van de Europese Unie was dit eveneens.

3.3.2 De Moslimbroederschap

Een groep die in Egypte al decennia wordt onderdrukt en vervolgd, is de Moslimbroederschap. Gedurende het regime van Mubarak werd de onderdrukking sterker.¹⁷⁶ De aanhangers van de Moslimbroederschap werden met regelmaat gearresteerd. Zo werden er in 1995 tientallen hooggeplaatste leden van de broederschap gearresteerd en berecht in een militaire rechtbank.¹⁷⁷ De dictators in Egypte hebben een lange geschiedenis van conflict met de Moslimbroederschap. Een extremistische tak binnen de broederschap was verantwoordelijk voor de moord op president Sadat in 1981. In 1995 werd er eveneens een poging gedaan om president Mubarak te vermoorden.¹⁷⁸ De Moslimbroederschap werd door de staat bestempeld als terroristische groepering. De Egyptische bevolking stond hier anders tegenover. Er was binnen Egypte sprake van een islamisering van de samenleving. Deze trend is terug te zien in de staatsverkiezingen van 2012, toen Mohamed Morsi, het hoofd van de Moslimbroederschap, de verkiezingen won en president werd van Egypte. Leila Simona Talani, hoogleraar Internationale Politiek en Economie aan het King’s College in Londen, schreef het boek ‘The Arab Spring in the Global Political Economy’. Talani spreekt hierin over het ‘Egyptische paradox’: de islamisering van de samenleving gaat samen met het zoeken naar een sterkere alliantie met de Verenigde Staten.¹⁷⁹ Dit laat zien dat het volk en de regering in Egypte niet op een lijn stonden.

3.4 Verkiezingen in Egypte

President Mubarak wilde de illusie wekken democratisch gekozen te zijn. In de praktijk bleken de presidentiële verkiezingen in Egypte echter alles behalve democratisch. Bij de

¹⁷⁵ Raad van Ministers, ‘Declaration by the Presidency on behalf of the EU on measures by the Egyptian authorities against civil society activists’, 9364/06 (Presse 143) (Brussel 15 mei 2006).

¹⁷⁶ A. Ranko, *The Muslim Brotherhood and its Quest for Hegemony in Egypt: State-Discourse and Islamist Counter-Discourse* (2014).

¹⁷⁷ Ranko, *The Muslim Brotherhood and its Quest for Hegemony in Egypt*, 142.

¹⁷⁸ Talani, *The Arab Spring in the Global Political Economy*, 95.

¹⁷⁹ Ibidem.

verkiezingen van 1995 vroegen oppositiepartijen of internationale organisaties de verkiezingen mochten bijwonen. De regering van Mubarak weigerde dit. In reactie hierop richtte de oppositie hun eigen controlerende organisatie op voor de verkiezingen, bijgenaamd de ‘1995 Commissie’. Er kwamen meer dan duizend klachten binnen van presidentskandidaten die aangaven lastig te worden gevallen door afgezanten van de regering.¹⁸⁰ Kandidaten voor de verkiezingen en Moslims werden een aantal maanden voor de verkiezingen vastgezet in de gevangenis.¹⁸¹

In 2005 maakte president Mubarak een historisch zet. Op 26 februari 2005 schreef Mubarak een open brief aan het Europese parlement, het Senaat en het Huis van Afgevaardigden waarin hij pleitte voor vrije presidentiële verkiezingen. Dit hield in dat elke Egyptenaar mocht stemmen en partijen een kandidaat mochten aanwijzen voor de verkiezingen.¹⁸² Bovendien wilde president Mubarak een Hoge Commissie oprichten, volledig onafhankelijk en neutraal, om toezicht te houden op de verkiezingen.¹⁸³ Mubarak won ruimschoots de presidentiële verkiezingen van 7 september 2005, met 88,57% van de stemmen. Hij werd voor de vijfde keer verkozen als president van Egypte.¹⁸⁴ Niet geheel onverwachts bleken de verkiezingen echter wederom corrupt en gemanipuleerd. Slechts 23% van de bevolking stemde op 7 september.¹⁸⁵ Bovendien mocht een van de meest populaire partijen, de Moslimbroederschap, niet meedoen aan de verkiezingen als partij omdat het door de regering bestempeld werd als illegale organisatie.¹⁸⁶ Leden van de Moslimbroederschap moesten als individuen, en dus niet als afgezanten van de Moslimbroederschap, participeren aan de verkiezingen. Toch kregen deze kandidaten veel stemmen, alsnog een kleine nederlaag naast zijn overwinning voor Mubarak.

3.5 De strategische buitenlandse politiek van Mubarak

Binnen de internationale gemeenschap richtte Mubarak zich op hechte betrekkingen met de Verenigde Staten en betere relaties met de Europese Unie en haar lidstaten. Volgens Balfour was de keuze voor samenwerking met de Europese Unie een strategische zet van Mubarak: hij wilde dat Egypte minder afhankelijk zou worden van Amerikaanse steun.¹⁸⁷ De focus binnen

¹⁸⁰ K. A. Stilt, *Constitutional Authority and Subversion: Egypt's New Presidential Election System*, *Indiana International & Comparative Law Review* vol. 16 (2006) no. 2, 335 – 373, aldaar 357.

¹⁸¹ Stilt, ‘Constitutional Authority and Subversion’, 358.

¹⁸² Ibidem, 344 en 345.

¹⁸³ Ibidem, 346.

¹⁸⁴ Ibidem, 335.

¹⁸⁵ Ibidem, 335.

¹⁸⁶ Ibidem, 354.

¹⁸⁷ Balfour, R. *Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy*, 92.

het Egyptische buitenlandse beleid op de Verenigde Staten was, zoals bovenbeschreven, ontstaan gedurende het regime van Sadat. Balfour stelt dat deze focus vaak ten koste ging van de betrekkingen met de Europese staten. President Mubarak was vanaf het begin van zijn regeerperiode bezig de positie van Egypte in de regionale en internationale politiek te verbeteren.¹⁸⁸ Egypte moest een strategisch belangrijk land worden. Mubarak voerde hiermee een uitgedacht beleid: als Egypte politiek en economisch belangrijk gevonden zou worden door de internationale gemeenschap, zou er veel door de vingers worden gezien wat betreft mensenrechtenschendingen en de autoritaire aard van zijn regime.

3.6 Het EU-Egypte Actieplan

De ontwikkeling van een Actieplan voor Egypte duurde langer dan in andere Nabuurschapslanden. De Europese Unie en Egypte worstelden in hun overleg om tot een overeenstemming te komen wat betreft politieke zaken, en met name het mensenrechtenbeleid. Vanaf 2005 vond er overleg plaats en in januari 2007 werd het Actieplan uiteindelijk goedgekeurd.¹⁸⁹ Het Actieplan moest voor drie tot vijf jaar in werking treden. In het Actieplan wordt de nadruk gelegd op stabiliteit in de regio:

Egypt and the EU agree, through the current Action Plan, to enter into intensified political, security, economic, trade, investment, scientific, technological and cultural relations, and shared responsibility in establishing an area of peace and stability including the prevention and settlement of conflicts in the region and to reinvigorate regional and sub-regional cooperation.¹⁹⁰

Opvallend is dat in het document verklaard wordt dat de Europese Unie met dit Actieplan de inzet en de opgestelde plannen van president Mubarak steunt. Het gaat hierbij om het 'National Development Plan 2002-2007, het 'Electoral Platform' van Mubarak voor de verkiezingen van 2005 en de verklaring die de regering aflegde in het Egyptische parlement in januari 2006. Mubarak maakte idealistische beloften voor de toekomst. Zo wilde hij volgens de Europese Unie mensenrechten beter gaan beschermen.¹⁹¹ Een ander interessant punt dat genoemd wordt in het Actieplan, is de aanduiding van Egypte als strategisch 'handige' partner. Volgens de Europese Unie heeft Egypte geografisch een unieke positie en kan het land een sleutelrol spelen in het vredesproces in het Midden-Oosten en de strijd tegen terrorisme.¹⁹² Binnen het Actieplan is de samenwerking in het anti-terrorismebeleid een van

¹⁸⁸ Balfour, R. Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy, 92.

¹⁸⁹ Ibidem, 99.

¹⁹⁰ European Union, EU/Egypt Action Plan (2007) 1.

¹⁹¹ European Union, EU/Egypt Action Plan (2007) 1.

¹⁹² European Union, EU/Egypt Action Plan (2007) 2.

de streefdoelen; de Europese Unie wil een hechtere samenwerking tussen Egypte en Europol en Eurojust. Dit was echter een risicovolle zet van de Europese Unie: Mubarak gebruikte de strijd tegen terrorisme als een dekmantel voor een autoritair beleid waarin mensenrechten niet gerespecteerd werden. In het Actieplan lijkt hier rekening mee gehouden te worden: een van de voorwaarden voor de samenwerking in de strijd tegen terrorisme, is het respecteren van mensenrechten in deze strijd.¹⁹³

Zoals boven beschreven waren er onenigheden in de onderhandelingen over de politieke hervormingen in het Actieplan. Dit debat ging voornamelijk over het wel of niet afschaffen van de Emergency Law. Met name de martelingen die gelegaliseerd werden door de Emergency Law waren de Europese Unie een doorn in het oog. Hier wist de Europese Unie haar regelgeving niet over te brengen: in de uiteindelijke versie van het Actieplan werd het woord ‘marteling’ niet genoemd, zo merkt Balfour op.¹⁹⁴ De Emergency Law bleef in werking. Volgens Balfour was het bespreken van politieke hervormingen in Egypte al moeilijk genoeg en deed de Europese Unie daarom schikkingen op het gebied van mensenrechten. Rond 2007 en 2008 vermeed Egypte meerdere keren een dialoog met de Europese Unie over mensenrechten. Bovendien weigerde Egypte een delegatie van de Europese Unie te ontvangen om de martelpraktijken in Egypte te bespreken.¹⁹⁵

Bauer stelt dat het Actieplan laat zien waar de problemen zitten in het samenwerkingsverbond tussen de Europese Unie en Egypte. Problematisch zijn de grondwet van Egypte, het grote verschil in ontwikkeling en economische sterkte tussen de Europese Unie en Egypte en de afhankelijkheid die de Europese Unie ervaart ten opzichte van Egypte gezien zijn strategische ligging. Daarnaast is het volgens Bauer een uitdaging om een stabiele en vredige regio te creëren en tegelijkertijd concrete binnenlandse problemen op te lossen.¹⁹⁶ Börzel en van Hüllen vinden de doelstellingen in het Actieplan over democratie, mensenrechten en de rechtsstaat vaag en oppervlakkig.¹⁹⁷ Het Actieplan formuleert inderdaad de doelstellingen op dit gebied zwak. In het document kan met regelmaat het zinsdeel ‘[to] support Egypt’s effort’ teruggelezen worden. Deze formulering wordt eveneens gebruikt wanneer er gesproken wordt over mensenrechten. Dit impliceert dat Egypte inzet toont en op het goede pad zit, en dat er alleen aanmoediging nodig is om de doelstellingen te behalen. Uit de genoemde voorbeelden

¹⁹³ European Union, EU/Egypt Action Plan (2007) 9.

¹⁹⁴ Balfour, R. Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy, 112.

¹⁹⁵ Ibidem, 113/114.

¹⁹⁶ Bauer, ‘The Transition of Egypt in 2011’, 428.

¹⁹⁷ Börzel en van Hüllen, ‘One voice, one message, but conflicting goals’, 1038.

over de situatie in Egypte ten tijde van Mubarak wordt duidelijk dat aanmoediging niet voldoende was en dat er van ‘efforts’ geen sprake was.

De vriendschappelijk banden die de Europese Unie aanhaalt met landen zijn grotendeels gebaseerd op handelsovereenkomsten. Dit vormde ook de basis in de betrekkingen met Egypte. De Europese Unie had de overtuiging dat economische liberalisatie zou leiden tot politieke liberalisatie. Dit bleek echter een groot misverstand: de elite in Egypte profiteerde voornamelijk van de ingevoerde privatiseringen van de Europese Unie. Bovendien bleek dat de politieke participatie onder de bevolking juist het grootste was in gebieden waar economische liberalisatie gefaald had.¹⁹⁸

3.7 De Country Progress Rapporten

De Country Progress Rapporten van het Europese Nabuurschapsbeleid geven een indicatie over hoe de Europese Unie tegen de voortgang in Egypte aankijkt. Het eerste Country Progress Rapport van Egypte, dat de periode van maart 2007 tot en met december 2007 evalueert, is redelijk positief over de gestage voortgang in Egypte. Volgens het rapport laat Egypte duidelijk zien te willen meewerken in het realiseren van het Actieplan.¹⁹⁹ Over de verbetering van het mensenrechtenbeleid van Egypte en de democratische hervormingen heeft het rapport zowel positieve als negatieve punten aan te merken. Het rapport beschrijft de Europese zorgen over de Emergency Law en de *security courts*. Er wordt echter wel positief gereageerd op de gemaakte beloften van Egypte.²⁰⁰ Een stuk positiever en vol lof is het Country Progress Rapport over de samenwerking tussen de Europese Unie en Egypte op het gebied van terrorismebestrijding en Egypte’s rol in de vredesonderhandelingen in het Midden-Oosten. Het rapport concludeert dat Egypte een goede inzet heeft getoond en dat ze op één lijn zitten met het Europese beleid.²⁰¹

Het tweede Country Progress Rapport dat de Egyptische voortgang van 2008 evalueert, spreekt matig positief over de inzet van Egypte. ‘Overall progress on the implementation of the Action Plan in 2008 can be summarised as limited but encouraging, with a stronger commitment to social, economic and sector reforms, though with a lesser commitment to

¹⁹⁸ Bicchi, 324.

¹⁹⁹ Progress Report Egypt 2007, ‘Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007”’, SEC(2008)395 (Brussel 3 april 2008) 2.

²⁰⁰ Progress Report Egypt 2007, 3,4,5.

²⁰¹ Progress Report Egypt 2007, 6.

political reform', zo stelt het rapport.²⁰² Volgens het rapport legde Egypte tijdens de vierde ontmoeting van de EU-Egypte Associatie Raad in april 2008 een plan voor om de relatie met de Europese Unie te verdiepen. In het rapport wordt aangegeven dat de Europese Unie deze inzet positief beoordeelt. Minder positief is het rapport over de invoering van de *state of emergency* in mei 2008. Het is opvallend dat het rapport een positieve inslag heeft in de evaluatie van de voortgang van Egypte. Zo spreekt het rapport zich positief uit over Mubarak's initiatief om gemeentelijke verkiezingen te houden in april 2008, zoals afgesproken met de Europese Unie. Hierbij wordt slechts een kanttekening geplaatst over de corruptie achter deze verkiezingen, waardoor de NDP met 95% van de stemmen kon winnen.²⁰³ Opnieuw spreekt de Europese Unie zich positief uit over de actieve inzet van Egypte in het veiligheidsbeleid en in de strijd tegen terrorisme.²⁰⁴

In April 2009 besloten de Europese Unie en Egypte een *ad hoc* groep op te richten om de betrekkingen binnen het Nabuurschapsbeleid hechter te maken. De eerste bijeenkomst hiervan vond plaats in juli 2009.²⁰⁵ De Europese Unie stelt in het *Country Progress Rapport* van 2009 tevreden te zijn over de continuïteit waarmee Egypte hervormingen doorvoert, zeker gezien de financiële problemen naar aanleiding van de economische crisis.²⁰⁶

Het Country Progress Rapport dat de inzet van Egypte evalueert in het jaar 2010, werd gepubliceerd op 25 mei 2011. Het is duidelijk dat het rapport geschreven is in de periode na de Arabische Lente. Zo is de toon van het rapport geheel anders van aard, de Europese Unie is kritischer en pessimistischer. Volgens het rapport heeft Egypte in 2010 alleen hervormingen gemaakt op het gebied van handel en economie, er is geen sprake van politieke hervormingen. Er spreekt een grote teleurstelling uit het rapport. In het rapport komt voornamelijk een frustratie naar boven over de parlementaire verkiezingen van 2010. Er was volgens het rapport sprake van corruptie en fraude.²⁰⁷ De NDP won dan ook met meer dan 90% van de stemmen. De twee grootste oppositiepartijen, de Moslimbroederschap en de seculiere Wafd-partij, hadden zich in de tweede ronde van parlementsverkiezingen teruggetrokken uit woede

²⁰² Progress Report Egypt, 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008', SEC(2009) 523/2 (Brussel 23 april 2009) 2.

²⁰³ Progress Report Egypt, 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008', 3 en 4.

²⁰⁴ Progress Report Egypt, 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008', 8 en 9.

²⁰⁵ Progress Report Egypt, 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009', SEC(2010) 517 final (Brussel 12 mei 2010).

²⁰⁶ Progress Report Egypt, 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009', 2.

²⁰⁷ Progress Country Report: Egypt, 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010', SEC(2011) 647 (Brussel 25 mei 2011) 2.

over deze fraude.²⁰⁸ In het rapport uit de Europese Unie zich eveneens teleurgesteld over verlengde *state of emergency*. Opvallend is dat hierbij de kanttekening is geplaatst dat de SCAF in februari 2011 beloofde de *state of emergency* op te schorten zodra dit veilig kon. Het rapport merkt op dat dit nog niet gedaan is en dat de SCAF gezegd heeft de *state of emergency* pas op te schorten voordat de verkiezingen worden gehouden.²⁰⁹

3.8 Mubarak: een vertrouwde vriend

Binnen de internationale betrekkingen was president Mubarak tot 2011 een vertrouwd gezicht. Veel Europese lidstaten ontvingen Mubarak dan ook hartelijk en stelden zijn autoriteit in Egypte niet of nauwelijks in twijfel. Dit merkt eveneens Europarlementariër Marietje Schaake op in een interview over het functioneren van de Europese Unie ten tijde van Mubarak. Schaake zegt hier het volgende over: ‘The regime of Mubarak has been supported by most European countries, despite ongoing human right violations’.²¹⁰ De Europese Unie durfde geen democratie op te leggen aan Egypte, uit angst om stabiliteit te verliezen in de regio. Volgens de Britse politicoloog Robert Mason hield de Europese Unie hecht contact met Egypte omdat ze de hoop had in de toekomst democratie te vestigen in het land. De Europese Unie hield hiermee vast aan haar identiteit als normatieve macht, maar praktiseerde dit niet in de praktijk door het autoritaire regime te steunen.²¹¹

Holger Albrecht en Oliver Schlumberger publiceerde in 2004 het artikel “‘Waiting for Godot’’: Regime Change Without Democratization in the Middle East’, waarin ze de vraag stellen hoe autoritaire regimes in het Midden-Oosten hebben kunnen overleven. Volgens Albrecht en Schlumberger zijn er vijf mechanismen die autoritaire leiders gebruiken om hun regime in stand te houden.

1. Structures of legitimacy and strategies of legitimation
2. Elite change
3. “Imitative” institution building
4. Co-optation
5. External influences

²⁰⁸ NRC Handelsblad, ‘Oppositie boycot verkiezingen Egypte verder’ (2 december 2010) <http://www.nrc.nl/handelsblad/2010/12/2/oppositie-boycot-verkiezingen-egypte-verder-11976350> (12 augustus 2015).

²⁰⁹ Progress Country Report: Egypt, ‘Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010’, 4.

²¹⁰ Marietje Schaake, interview, Human Rights Weekend Amsterdam De Balie, Egypt: the forgotten revolution (31 januari 2015).

²¹¹ Mason, *The International Politics of the Arab Spring*, 63.

Ten eerste behouden autoritaire regimes hun macht door middel van externe legitimatie. Wanneer westerse landen het autoritaire regime erkennen als legitiem, kan het regime macht uitoefenen in eigen land. Ten tweede behouden autoritaire regimes de macht door de binnenlandse elites te vervangen of juist te behouden. Ten derde richten autoritaire regimes in het Midden-Oosten westerse instituties op om de indruk te wekken dat het regime voorbeeld neemt aan het Westen. Deze officiële instituties hebben echter in de praktijk geen macht in het land. Ten vierde maken autoritaire regimes gebruik van het verspreiden van welvaart onder de bevolking. Ten vijfde hebben de regimes baat bij de belangen die Westerse landen hebben bij hun regime.

Volgens Albrecht en Schlumberger leggen autoritaire regimes vaak de nadruk op hun inzet in het doorvoeren van economische hervormingen. Hiermee winnen ze sympathie en steun en wordt de aandacht afgeleid van politieke zaken. Deze strategie is gebruikt in Egypte, Jordanië, Yemen en Tunesië, zo stellen Albrecht en Schlumberger.²¹²

3.9 Het Nabuurschapsbeleid versus Mubarak

Egypte toonde weerzin tegen de invoering van het Nabuurschapsbeleid. Het beleid werd niet gezien als een 'ring of friends', maar als een opgelegd beleid van de Europese Unie. Zowel in de Associatieovereenkomst als in het Actieplan wordt benadrukt dat Egypte democratische hervormingen moet doorvoeren en mensenrechten moet respecteren. Dit waren geen voorwaarden waar Mubarak aan wilde voldoen. Er was in Egypte sinds 1952 sprake van een dictatuur en het einde hiervan zou ook een einde van Mubarak's regime betekenen. Ondanks de onbereidheid van Mubarak om democratische hervormingen door te voeren en minderheidsgroeperingen in het land meer rechten te geven, kon hij toch financiering en Europese steun ontvangen. Door middel van het invoeren van geringe hervormingen en het maken van beloftes, kreeg de gemaakte voortgang een stempel van goedkeuring van elk Country Rapport van de Europese Unie. De Europese Unie toonde zich snel tevreden met kleine hervormingen en liet zien dat de gehanteerde positieve voorwaardelijkheid nog onschuldiger was dan Mubarak dacht. Bovendien was de Europese Unie tevreden over de samenwerking met Egypte in de strijd tegen terrorisme. In de Egyptische gevangenschappen

²¹² H. Albrecht en O. Schlumberger, "Waiting for Godot": Regime Change Without Democratization in the Middle East', *International Political Science Review* vol. 25 (2004) no. 4, 371 – 392, aldaar 385.

gingen de martelingen gewoon door en was het bestaan van de Emergency Law nog steeds een vaststaand feit.

4. Het Nabuurschapsbeleid in reactie op de Arabische Lente

Volgens Hibbard en Layton vielen alle puzzelstukjes op hun plaats in 2011. Ten eerste was er een onafhankelijke arbeidersbeweging opgekomen in de jaren voorafgaand aan 2011. Ten tweede was de generatie die geboren was ten tijde van het regime van Mubarak nu jongvolwassen en politiek actief. Deze groep bestond merendeels uit niet-ideologische jongeren, in tegenstelling tot eerdere bewegingen die veelal islamitisch waren. Deze jongeren sloten zich aan bij protestbewegingen zoals *Kefaya* (genoeg). Ten derde speelde technologie een grote rol in het slagen van de protestacties in 2011. Volgens Hibbard en Layton speelde voornamelijk de doelgroep een belangrijke rol: het waren jonge Egyptenaren, grotendeels niet-ideologisch en niet-gewelddadig.²¹³ Al deze factoren zouden echter geen verschil hebben gemaakt als er sprake was geweest van een goed georganiseerd autoritair regime. Dit was volgens Hibbard en Layton echter niet het geval. Het politieke systeem in Egypte was zwak. Dit had voornamelijk te maken met de verdeeldheid onder de regerende elite, waaronder het leger.²¹⁴ Het Egypte van Mubarak stond op wankelen.

Het achttien dagen durende protest was nog maar het begin van een periode van verandering in Egypte. Het was het begin van een periode van chaos, wanorde en geweld. Mubarak liet zich niet gemakkelijk afzetten als president. De Egyptische schrijfster Ahdaf Soueif beschreef de situatie in Caïro op 28 januari 2011: ‘The streets, the buildings are the same but they’re dark and semi-empty. The shops are shuttered. Litter seems to be floating around at knee level. There’s rubble on the streets and the lights are out and there’s no police: no traffic police, no guards on banks, nothing’.²¹⁵ Diezelfde dag meldt *The Guardian* dat bijna alle toegang tot internet in Egypte was afgesneden door de overheid. Een aantal dagen eerder had de overheid al *social media* websites geblokkeerd.²¹⁶ Dit was een strategische zet, hiermee werd de communicatie tussen de demonstrerende Egyptenaren verbroken. Een aantal dagen voor zijn aftreden wees president Mubarak een nieuwe regeringsleider aan: Ahmed Shafiq, voormalig officier van de luchtmacht. Hiermee trachtte Mubarak de macht in Egypte te behouden na zijn aftreden. Het leger weigerde echter mee te werken aan deze machtsoverdracht. De Supreme Council of the Armed Forces (SCAF), een wettelijk

²¹³ Hibbard en Layton, ‘The origins and future of Egypt’s revolt’, 206 – 208.

²¹⁴ Ibidem, 197.

²¹⁵ Sakr, ‘Anticipating’ the 2011 Arab Uprisings, 43.

²¹⁶ The Guardian, ‘Egypt cuts off internet access’ (28 januari 2011)

<http://www.theguardian.com/technology/2011/jan/28/egypt-cuts-off-internet-access> (4 maart 2015).

gelegitimeerde macht van legerofficieren in Egypte, liet in een verklaring weten de voormalige minister van transport Essam Sharaf, gevraagd te hebben een nieuwe regering te vormen.²¹⁷

4.1 De terreur van de SCAF

De SCAF had veel macht in Egypte ten tijde van het Mubarak regime. Na aanvang van de Arabische Lente nam deze groep van legerofficieren tijdelijk de macht over in Egypte.²¹⁸ De SCAF liet een comité opzetten onder leiding van voormalig rechter in Egypte Tariq al-Bishri, om de grondwet van Egypte te herzien.²¹⁹ In een artikel van de *Huffington Post* van 25 februari 2011, uitte mensenrechtenadvocaat Bahieddin Hassan zijn zorgen. Volgens Hassan zou de gehele grondwet geschrapt moeten worden en een volledig nieuwe grondwet opgesteld moeten worden. '(...) the philosophy and spirit of the constitution are diametrically opposed to democratic values and human rights', zo verklaart Hassan.²²⁰ Tegenstanders zoals Hassan vonden de herziende grondwet teveel lijken op de beleidsveranderingen die Mubarak wilde doorvoeren. Bovendien waren veel tegenstanders bang voor de uitkomst van de geplande verkiezingen, zo schrijft Kristen A. Stilt.²²¹ Stilt is hoogleraar Recht en Geschiedenis aan de Universiteit van Harvard en bestudeerde de herziende versie van de Egyptische grondwet. Volgens Stilt waren tegenstanders van de grondwet bang dat ze zich niet op tijd konden organiseren voor de verkiezingen en dat ze daarmee het zouden moeten afleggen tegen groeperingen zoals de Moslimbroederschap die al wel waren georganiseerd.²²² De Egyptenaren stemden middels een constitutioneel referendum op 19 maart 2011 uiteindelijk in met de nieuwe grondwet.²²³ De politieke betrokkenheid van de burgers was groot: maar liefst 77,2% van de Egyptenaren stemden die dag.²²⁴

Van april tot augustus dat jaar waren er wederom protestacties en demonstraties in Egypte op het Tahrirplein. Er heerste ontevredenheid over de trage gang van zaken. Het werd langzaamaan duidelijk dat de SCAF niet dezelfde doelen voor ogen had als het protesterende

²¹⁷ BBC News, 'Egypt's Prime Minister Ahmed Shafiq resigns' (3 maart 2011) <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-12634117> (15 april 2015).

²¹⁸ Progress Country Report: Egypt, 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010'.

²¹⁹ The World Post, 'Amending the Egyptian Constitution: 6 Critical Articles That Test the Military's Commitment to Democracy' (25 februari 2011) http://www.huffingtonpost.com/tamir-moustafa/egypt-constitution_b_828479.html (15 april 2015).

²²⁰ The World Post, 'Amending the Egyptian Constitution'.

²²¹ Stilt, 'The End of "One Hand"', 7.

²²² Ibidem, 8.

²²³ Ibidem, 9.

²²⁴ A. Joya, 'The Egyptian revolution: crisis of neoliberalism and the potential for democratic politics', *Review of African Political Economy* vol. 38 (September 2011) no. 129, 367 – 386, aldaar 367.

Egyptische volk. Volgens de Canadese hoogleraar politicologie Angela Joya, had de SCAF een slechte invloed op elke stap naar een vrije markt toe. Volgens Joya stond de SCAF negatief tegenover neoliberalisme: de militaire leiders waren van mening dat dit zorgde voor corruptie en onrust in Egypte. Joya heeft het over de ‘obsessie’ van de SCAF om stabiliteit te behouden in Egypte.²²⁵ De politie en het leger hadden alle vertrouwen verloren bij het Egyptische volk. Zo trok de politie zich terug gedurende de grote opstand van 28 januari 2011 en liet staatsgevangenen los.²²⁶ De praktijken van het Mubarak-regime waar het volk tegen streed, werden na zijn aftreden voortgezet door de veiligheidsdiensten. Zo bleven er martelingen plaatsvinden en was er geweld van de politie, de veiligheidsdiensten en het leger naar de burgers toe.²²⁷ Er was sprake van een groot gevoel van onveiligheid onder de Egyptische burgers. Zo richtten burgers zelf ‘waakzaamheid-comités’ op in de grote steden. De wapenhandel steeg enorm in deze periode: Egyptenaren hadden het gevoel zichzelf te moeten beschermen en konden geen autoriteit meer vertrouwen.²²⁸ In november 2011 kwam het tot een confrontatie tussen de protesterende menigte en de SCAF. President Essam Sharaf kondigde aan dat hij en zijn kabinet zouden aftreden. Hierop wilden de militaire leiders van de SCAF een crisisoverleg met het kabinet. *The Guardian* berichtte dat er ten minste tweeëntwintig doden vielen en tweeduizend mensen gewond raakten in de confrontatie van de demonstrerende menigte met het leger en de politie.²²⁹ In december 2011 wezen de militaire leiders Kamal al-Ganzouri aan als nieuwe president van Egypte. Ganzouri was eigenlijk al gepensioneerd, maar werd door de SCAF geschikt geacht.²³⁰

Egypte raakte niet alleen in een staat van chaos en wanorde, het land maakte eveneens economisch een diepe val. Een rapport van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) uit april 2012 zegt het volgende over de economische situatie van na de revolutie: ‘The country has suffered a sharp reversal of capital flows, an abrupt decline in tourist arrivals and an investment standstill, although exports have continued to grow’.²³¹ Het toerisme in Egypte nam met negentig procent af in 2011.²³² Deze economische crisis zorgde volgens Bauer voor

²²⁵ Joya, ‘The Egyptian revolution: crisis of neoliberalism and the potential for democratic politics’, 376.

²²⁶ Bauer, ‘European-Mediterranean Security and the Arab Spring’, 11.

²²⁷ *Ibidem*, 10.

²²⁸ *Ibidem*, 11.

²²⁹ *The Guardian*, ‘Egypt’s government offers to resign as protests grow’ (22 november 2011)

<http://www.theguardian.com/world/2011/nov/22/egypts-government-offers-resign-protests> (15 april 2015).

²³⁰ Al Arabiya News, ‘Egyptian army decree hands powers to Ganzouri; New cabinet sworn in’ (7 december 2011) <http://www.alarabiya.net/articles/2011/12/07/181245.html> (15 april 2015).

²³¹ International Monetary Fund, ‘Middle East and North Africa: Economic Outlook and Key Challenges’, Deauville Partnership Ministerial Meeting (Washington 20 april 2012).

²³² Bauer, ‘European-Mediterranean Security and the Arab Spring’, 11.

een tweedeling onder het volk: enerzijds de mensen die het beëindigen van de demonstraties zagen als redmiddel voor de economie, en anderzijds de mensen die wilden demonstreren juist omdat de economie slecht was.²³³

4.2 De eerste reactie van de Europese Unie: verlamdheid

De Egyptische diplomaat Mohamed ElBaradei deed een oproep aan de internationale gemeenschap in januari 2011 om actie te ondernemen en de Egyptenaren te helpen.

The international community must understand we are being denied every human right day by day. Egypt today is one big prison. If the international community does not speak out it will have a lot of implications. We are fighting for universal values here. If the west is not going to speak out now, then when?²³⁴

De Europese Unie had zich niet voorbereid op wat er ging komen in Egypte. Toen de massale demonstraties in Egypte op 25 januari uitbraken, was de Europese Unie niet klaar voor een revolutie. De Europese Unie worstelde op dat moment met haar eigen binnenlandse problemen. Zo werd Europa beheerst door de economische crisis die in 2008 uitbrak. Hierdoor was er minder aandacht voor conflicten buiten Europa's grenzen.²³⁵ Daarnaast maakte de Europese Unie een aantal institutionele veranderingen door. Zo kwam uit het Verdrag van Lissabon uit 2009 de EEAS voort: het nieuwe Europese orgaan (officieel een 'service') voor het GBVB. De Europese Unie trachtte sinds de oprichting hiervan een balans te vinden tussen de Commissie en de EEAS wat betreft de verdeling van het takenpakket van het GBVB.²³⁶ Het was dan ook niet heel verwonderlijk dat de Europese Unie in eerste instantie een groot voorstander was van een status-quo in het Zuid-Mediterrane gebied.²³⁷

De Europese instanties bleven zich richten op de Egyptische autoriteiten en niet op het Egyptische volk. Er werd aangedrongen om de protestacties op een vredige manier op te lossen en om een dialoog te openen met alle politieke partijen. In een verklaring op 10 februari 2011, een dag voor het aftreden van president Mubarak, stelde Catherine Ashton, de Hoge Vertegenwoordiger van Buitenland- en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie, vast dat Mubarak niet de nodige hervormingen had doorgevoerd. De toon bleef echter passief: 'It is for them (het Egyptische volk) to judge whether the steps announced by President Mubarak

²³³ Bauer, 'European-Mediterranean Security and the Arab Spring', 12.

²³⁴ The Guardian, 'Egyptian government on last legs, says ElBaradei' (28 januari 2011)

<http://www.theguardian.com/world/2011/jan/28/egyptian-government-last-legs-elbaradei> (15 april 2015).

²³⁵ R. G. Whitman en A. E. Juncos, 'The Arab Spring, the Eurozone Crisis and the Neighbourhood: A Region in Flux', *Journal of Common Market Studies* vol. 50 (2012) Issue Supplement s2, 147-161, aldaar 148.

²³⁶ Bicchi, 'The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring', 320.

²³⁷ *Ibidem*, 319.

fulfil their expectations and aspirations'.²³⁸ De Europese Unie wilde een harmonieuze oplossing zien.²³⁹ Er was onder het Egyptische volk een roep om het aftreden van Mubarak, om het respecteren van mensenrechten, om gelijke kansen en gelijkheid voor de wet. Volgens Noutcheva vatte de Europese Unie de protesten daarom op als een roep om een nieuw politiek systeem, namelijk de westerse liberale democratie.²⁴⁰ De Europese Unie bleef echter voorzichtig met opmerkingen over een eventueel aftreden van Mubarak.²⁴¹ Dit lag gevoelig gezien het jarenlange samenwerkingsverband van de Europese Unie met autoritaire leiders.²⁴² Er was grote kritiek op de passieve houding van de Europese Unie ten opzichte van de Arabische Lente. Voormalig Hoge Vertegenwoordiger en voorganger van Ashton, Javier Solana, noemde de reactie van de Europese Unie op de ontwikkelingen in Egypte 'frustrerend'.²⁴³

4.2.1 Mubarak stapt af: een *wake-up call*

De Europese Unie sprak zich pas uit over democratievorming toen Mubarak was afgetreden. De Europese Unie steunde vanaf dat moment openlijk het Egyptische volk.²⁴⁴ Na het aftreden van Mubarak kwamen de vier belangrijkste hoofden van de Europese Unie bij elkaar: Catherine Ashton (Hoge Vertegenwoordiger van het Buitenland- en Veiligheidsbeleid), José Manuel Barroso (President van de Europese Commissie), Štefan Füle (Commissaris van Uitbreiding en Nabuurschapsbeleid;) en Herman van Rompuy (President van de Europese Raad). De Arabische Lente had binnen de Europese Unie een groot debat ontketend over de inhoud van het Nabuurschapsbeleid en hoe dit beleid beter kon functioneren.²⁴⁵ Van Rompuy liet in een verklaring weten dat hij het noodzakelijk vond om het Nabuurschapsbeleid te hervormen.²⁴⁶ Füle liet daarentegen weten het Nabuurschapsbeleid voorlopig voldoende te achten. In een toespraak gedurende de plenaire sessie van het Europese Parlement van 16 februari 2011 stelt Füle dat de Europese Unie zo snel mogelijk heeft gereageerd op de ontwikkelingen binnen de Arabische Lente. Füle geeft in zijn toespraak aan de hoop te hebben dat het Europese Nabuurschapsbeleid nu beter ontvangen wordt in Egypte dan voorheen. Volgens de Eurocommissaris is het nu de taak van de Europese Unie om vanaf de zijlijn

²³⁸ Statement Ashton, 'Statement by the High Representative/Vice-President Catherine Ashton following the speech of President Mubarak', IP/11/146 (Brussel 10 februari 2011).

²³⁹ Raik, 'The EU and Mass Protests in the Neighbourhood', 569.

²⁴⁰ Noutcheva, 'Institutional Governance of European Neighbourhood Policy', 19.

²⁴¹ Bauer, 'The Transition of Egypt in 2011', 421.

²⁴² Noutcheva, 'Institutional Governance of European Neighbourhood Policy', 20.

²⁴³ Balfour, R. Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy, 90.

²⁴⁴ Bauer, 'The Transition of Egypt in 2011', 434.

²⁴⁵ Raik, 'The EU and Mass Protests in the Neighbourhood', 569.

²⁴⁶ Bauer, 'The Transition of Egypt in 2011', 434.

Egypte te ondersteunen in de ontwikkeling naar een democratie. Füle is voorzichtig met het maken van beloftes in zijn toespraak. Zo stelt Füle het volgende: ‘But let me be clear. It is not for us to dictate outcomes or impose solutions. The future lies firmly in the hands of the people of Egypt’.²⁴⁷ Het is opmerkelijk dat Füle veel macht toeschrijft aan het Egyptische volk gezien de geschiedenis van onderdrukking van het land. Alhoewel het volk massaal in opstand kwam tegen het autoritaire regime, had de Eurocommissaris niet mogen veronderstellen dat het volk enige autoriteit had gekregen in Egypte.

De visies van Van Rompuy en Füle over de toekomst van het Europese Nabuurschapsbeleid zaten niet op één lijn. Barroso en Ashton kwamen echter wel naar buiten met een gezamenlijk standpunt: zij pleitten voor een ‘deep democracy’, een verdere economische ontwikkeling en een hernieuwde mens-tot-mens aanpak. Dit alles zou volgens Barroso en Ashton leiden tot een ‘sustainable stability’ in de Zuid-Mediterrane regio.²⁴⁸ In een toespraak voor het Europese Parlement laat Ashton duidelijk weten het geweld van Egyptische autoriteiten tegen de demonstranten te veroordelen. Bovendien spreekt ze zich uit tegen de opgelegde restricties op het internet in Egypte. Ashton benadrukt in haar toespraak het belang van de vrijheid van meningsuiting.²⁴⁹ Op 4 februari 2011 publiceerde de Europese Raad een verklaring over de situatie in Egypte. In deze verklaring werd uitgelegd dat de betrekkingen tussen de Europese Unie en Egypte uiteen gezet zijn in de Associatie Overeenkomst en dat dit ook zo moet blijven. Volgens de Europese Raad zijn de aspiraties van de Egyptische demonstranten in overeenkomst met de waarden van de Europese Unie. Daarom wil de Europese Unie zich inzetten om deze groep te steunen in het doordrukken van politieke en economische hervormingen in Egypte. De Europese Raad wil Egypte steunen middels het Europese Nabuurschapsbeleid en de Mediterrane Unie. Volgens de Europese Raad moeten de instrumenten van de Europese Unie snel aangepast worden om dit te kunnen doen. In de verklaring wordt gesteld dat er humanitaire hulp beschikbaar moet komen en dat samenwerking, uitwisseling en investering tussen Egypte en de Europese Unie gestimuleerd moeten worden, om zo economische en sociale ontwikkelingen te promoten.²⁵⁰

De Europese Unie voelt zich genoodzaakt om zo snel mogelijk een open communicatie en samenwerking te zoeken met de nieuwe autoriteiten in Egypte. Europa staat namelijk een

²⁴⁷ Štefan Füle, ‘Statement by Commissioner Štefan Füle on Egypt’, SPEECH/11/111 (Straatsburg 16 februari 2011).

²⁴⁸ Bauer, ‘The Transition of Egypt in 2011’, 434.

²⁴⁹ Catherine Ashton, ‘Remarks on Egypt and Tunisia’, SPEECH/11/66 (Europese Parlement Brussel 2 februari 2011).

²⁵⁰ European Council, President, ‘Declaration on Egypt and the region’, PCE 027/11 (4 februari 2011).

grote vluchtelingenstroom te wachten. De Europese Unie hoopt door middel van deze samenwerking controle op dit probleem te houden.²⁵¹

4.3 De eerste kritiek op het beleid

Op 15 februari 2011 publiceerde het Duitse blad *Der Spiegel International* een interview met Catherine Ashton. Het blad is kritisch over de rol van Ashton als Hoge Vertegenwoordiger van het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, evenals over het functioneren van de Europese Unie als geheel. Er wordt gevraagd waarom de Europese Unie zo lang heeft gewacht met het reageren op de Arabische Lente. ‘You mustn’t expect any dramatic performances from me’, zo verklaart Ashton in het interview.²⁵² Volgens de Hoge Vertegenwoordiger is Europa niet snel en flexibel, dit komt volgens haar omdat zevenentwintig lidstaten het met elkaar eens moeten zijn voordat er actie kan worden ondernomen. Ashton relateert dit vervolgens door op te merken dat het proces beter langzaam en goed gedaan kan worden, dan te snel en fout.²⁵³ De interviewer legt de vinger op de zere plek door te vragen naar Europa’s tunnelvisie op stabiliteit in Egypte gedurende het regime van Mubarak. Volgens de interviewer van *Der Spiegel International* lag de nadruk niet genoeg op democratisering. Ashton wuift dit commentaar weg als een ‘typical journalist’s statement’. Volgens Ashton was stabiliteit zeker belangrijk gezien de strijd tegen terrorisme en vanwege de veiligheid van Israël, het overbrengen van Europese waarden was volgens Ashton echter eveneens belangrijk. ‘Of course, not everything one would like to see happen is achievable. Anyone who takes foreign policy seriously will always have to make compromises’.²⁵⁴ Opvallend is dat Ashton in dit interview de voorgelegde problemen relateert. Uit de reacties van Ashton blijkt een enigszins realistisch gedachtegoed, de Hoge Vertegenwoordiger is zeker geen idealist. Dit blijkt eveneens uit Ashton’s antwoord op de vraag of haar taak wel haalbaar is. Ashton legt uit dat ze het werk doet van drie personen. Ashton stelt dat het aantal vergaderingen per jaar niet haalbaar voor haar is. De journalist noemt het terecht ‘Mission Impossible’.²⁵⁵

Het Europese Parlement is eveneens kritisch op de houding van de Europese Unie in de eerste weken na aanvang van de Arabische Lente. Op 17 februari 2011 publiceert het Europese

²⁵¹ Noutcheva, ‘Institutional Governance of European Neighbourhood Policy’, 20.

²⁵² Spiegel Online International, ‘EU Foreign Policy Chief Ashton on Egypt: “Everyone, Including the Muslim Brotherhood, Must Be Involved”’ (15 februari 2011) <http://www.spiegel.de/international/europe/eu-foreign-policy-chief-ashton-on-egypt-everyone-including-the-muslim-brotherhood-must-be-involved-a-745522.html> (16 september 2015).

²⁵³ Spiegel Online International, ‘EU Foreign Policy Chief Ashton on Egypt’.

²⁵⁴ Spiegel Online International, ‘EU Foreign Policy Chief Ashton on Egypt’.

²⁵⁵ Spiegel Online International, ‘EU Foreign Policy Chief Ashton on Egypt’.

Parlement een resolutie over Egypte. Volgens het Europese Parlement ligt de focus van de Europese Unie op het creëren van stabiliteit in de regio. Dit gaat ten koste van het streven naar democratie, welvaart en mensenrechten.²⁵⁶

4.4 Het bezoek van Ashton aan Egypte

Met al de nodige kritiek op haar gericht bezoekt Ashton op 21 en 22 februari Egypte. Daar spreekt ze met de minister van Buitenlandse Zaken Abdoul Gheit. Minister Abdoul Gheit was van 2004 tot en met 2011 minister en was dus deel van de regering van Mubarak. Ashton bespreekt in Egypte met Abdoul Gheit twee zaken: het verloop van het democratiseringsproces en de economische behoeften van Egypte. Hier benadrukt ze wederom de passieve rol van de Europese Unie. Volgens Ashton is het aan Egypte zelf om zijn toekomst te bepalen en kan de Europese Unie Egypte hier alleen in steunen. Deze steun is financieel van aard, de Europese Investeringsbank keert extra geld aan Egypte uit.²⁵⁷

Een veel kritischere toon laat Füle zien in zijn toespraak voor het Europese Parlement op 28 februari. Füle geeft aan dat de Europese Unie veel belang heeft bij een stabiel en vredig Noord-Afrika. Dit is volgens hem dan ook de reden dat de Europese Unie in het verleden te gemakkelijk heeft samengewerkt met autoritaire regimes. 'Europe was not vocal enough in defending human rights and local democratic forces in the region'.²⁵⁸ Volgens Füle wordt het tijd om te gaan kijken naar de lange termijn belangen. Het democratiseren van Egypte en Tunesië noemt Füle de eerste prioriteit van de Europese Unie. Wat hierbij opvalt is de verandering van toon van Füle. Zijn speech van 16 februari datzelfde jaar was veel passiever van aard.

4.5 Een “nieuw” Europees Nabuurschapsbeleid

In maart 2011 presenteerden de Europese Commissie en Ashton een gezamenlijke mededeling naar aanleiding van de Arabische Lente, genaamd 'A Partnership for democracy and shared prosperity with the Southern Mediterranean'. Dit beleidsvoorstel had drie doelen voor de Zuid-Mediterrane landen: het opbouwen van een democratie en de daarmee gepaarde instituties, het ontwikkelen van een maatschappij met betrokken burgers en het stimuleren van economische groei en innovatie.²⁵⁹ In dit beleid introduceerde de Europese Unie de stimulans

²⁵⁶ Europese Parlement, resolutie: Situation in Egypt (17 februari 2011).

²⁵⁷ Catherine Ashton, 'Remarks following the first part of her visit to Egypt', SPEECH/11/116 (Cairo 22 februari 2011).

²⁵⁸ Štefan Füle, Speech on the recent events in North Africa, Committee on Foreign Affairs (AFET), European Parliament, SPEECH/11/130 (Brussel 28 februari 2011).

²⁵⁹ B. Ieyen, 'The European Union and neoliberal governmentality: Twinning in Tunisia and Egypt', *European Journal of International Relations* (2014) 1 – 19, aldaar 2.

achter het Europese Nabuurschapsbeleid die ze wilde hanteren: de zogenoemde ‘more-for-more’ benadering. Dit houdt in dat de Europese Unie democratische hervormingen in Egypte ‘beloont’ met meer financiële steun. Bij afwezigheid van dit ‘goed gedrag’ zou er dan ook geen beloning komen. Alhoewel de Europese Unie deze benadering presenteerde als een nieuwe aanpak in reactie op de Arabische Lente, is het *more-for-more* principe zeker niet nieuw. Het was niets meer dan een nieuw begrip voor ‘positieve voorwaardelijkheid’. Dit is een instrument dat altijd al in het Europese Nabuurschapsbeleid werd gehanteerd. Vera van Hüllen noemt het beleidsvoorstel een nieuw ‘label’ voor hetzelfde beleid.²⁶⁰ Volgens Van Hüllen bleven de basisinstrumenten van het Nabuurschapsbeleid na de Arabische Lente dezelfde als daarvoor. De focus bleef op goede wil en samenwerking. Volgens Van Hüllen liet de Europese Unie daarmee het succes van het Nabuurschapsbeleid afhangen van de medewerking en actieve inzet van de regerende macht in een Nabuurschapsland.²⁶¹

Op 23 oktober 2013 nam het Europese Parlement een resolutie aan waarin kritisch werd gesproken over de *more-for-more* aanpak. Het Europese Parlement pleit in deze resolutie ervoor om naast de *more-for-more* aanpak ook de ‘less-for-less’ aanpak te hanteren. Dit betekent het inzetten van sancties bij ‘slecht gedrag’. Dit wil het Europese Parlement invoeren voor de Nabuurschapslanden die zich niet genoeg inzetten om zich te ontwikkelen naar een democratie en niet genoeg hervormingen doorvoeren.²⁶²

4.5.1 A New response to a Changing Neighbourhood

Het beleidsvoorstel ‘A Partnership for Democracy and Shared Prosperity’ werd in mei dat jaar verder uitgewerkt in het nieuwe beleid ‘A New Response to a Changing Neighbourhood’. Dit vormde een strategische herziening van het Nabuurschapsbeleid. De EU wilde met dit nieuwe beleid beter kunnen reageren op de roep om democratie en welvaart in Nabuurschapslanden. Deze extra steun ging gepaard met extra financiële steun. Het nieuwe Nabuurschapsbeleid kon samengevat worden in zes kernpunten:

- Het ondersteunen van ontwikkelingen naar ‘deep democracy’.
- Het versterken en verdiepen van de politieke samenwerking en samenwerking op het terrein van veiligheid.

²⁶⁰ V. van Hüllen, *EU Democracy Promotion and the Arab Spring: International Cooperation and Authoritarianism* (Palgrave Macmillan 2015) 194.

²⁶¹ Van Hüllen, *EU Democracy Promotion and the Arab Spring*, 193.

²⁶² Europese Parlement, ‘Resolutie van het Europees Parlement van 23 oktober 2013 over het standpunt van de Raad over het ontwerp van algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2014’ (13176/2013 – C7-0260/2013) (23 oktober 2013).

- Het ondersteunen van duurzame economische en sociale ontwikkelingen.
- Het vestigen van de zogenoemde ‘Mobility Partnerships’.
- Het versterken van het verbond met de Oostelijke Nabuurschapslanden en het vestigen van ‘A Partnership for Democracy and Shared Prosperity’ in de zuidelijke Nabuurschapslanden.
- Het verstrekken van extra financiële steun.

In het Nabuurschapsbeleid voor aanvang van de Arabische Lente, hanteerde de Europese Unie de logica dat economische samenwerking zou leiden tot democratisering. Naar aanleiding van de Arabische Lente concludeerde de Europese Unie echter dat juist democratisering zou leiden tot economische welvaart.²⁶³ Er werd meer ingezet om democratische bewegingen te ondersteunen. Bauer merkt op dat de Europese Unie zich hiermee niet volledig richtte op de veranderende veiligheidssituatie, maar aandacht gaf aan de binnenlandse situatie van de Nabuurschapslanden.²⁶⁴ De Europese Unie wilde een ‘deep democracy’ bereiken in de Zuidelijke buurlanden: vrije verkiezingen, vrijheid van vergaderen, persvrijheid, een rechtstaat, veiligheid en geen corruptie en een democratisch gecontroleerde gewapende macht.²⁶⁵ Hiermee probeerde de Europese Unie zich niet alleen te focussen op de regering van een land. De nieuwe strategie van de Europese Unie stond vol politieke ambities. Het steunen van democratische bewegingen betekent echter nog niet het straffen of zelfs omverwerpen van niet-democratische machten. De enige concrete veranderingen waren het aandacht geven aan niet-gouvernementele actoren, het versterken van de voorwaarden voor financiële hulp en daarmee ook het uitbreiden van de financiële hulp.²⁶⁶ Kortom, vanaf nu was het beleid *more-for-more*. Dit alles was onderdeel van een breder concept van ‘veiligheid’.²⁶⁷ Veiligheid betekende nog steeds stabiliteit. Het doel was nu echter een stabiele democratie creëren.

Federica Bicchì, Britse hoogleraar Internationale Betrekkingen, beargumenteert dat er niets nieuws was aan dit beleid. Volgens Bicchì was het niet ‘more-for-more, maar ‘less of the same’.²⁶⁸ Het Europese Nabuurschapsbeleid is volgens de Britse hoogleraar erop achteruitgegaan na de Arabische Lente. Ten eerste waren er minder fondsen dan voorheen: de fondsen waren wel verhoogd maar er werd minder uitgekeerd dan voorheen.²⁶⁹ Bicchì stelt

²⁶³ Bauer, ‘European-Mediterranean Security and the Arab Spring’, 7.

²⁶⁴ Bauer, ‘European-Mediterranean Security and the Arab Spring’, 1.

²⁶⁵ Seeberg, ‘The EU and Constitutionalism in Egypt’, 415.

²⁶⁶ Noutcheva, ‘Institutional Governance of European Neighbourhood Policy’, 24.

²⁶⁷ Ibidem.

²⁶⁸ Bicchì, ‘The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring’, 319.

²⁶⁹ Ibidem, 319 en 322.

dat hoe moeilijker de Europese Unie de taak acht, hoe meer ze geneigd is om er minder aan uit te geven.²⁷⁰ Ten tweede ontbrak er een gezamenlijke Europese visie voor de veranderende situatie, het was onduidelijk wie de officiële woordvoerder van de Europese Unie was.²⁷¹ Ten derde was de Europese Unie op het moment van het voltrekken van de Arabische Lente niet stabiel.²⁷² Zoals boven beschreven was de Europese Unie zich aan het herorganiseren, iets dat gepaard ging met chaos en onduidelijkheid. Ten vierde waren er teveel actoren in het spel. Dit laatste punt is gerelateerd aan het derde punt: de Europese Unie richtte steeds meer instanties op, dit is volgens Bicchi de reden dat lidstaten zich van het probleem terugtrokken en een ‘hands off’ instelling hanteerden.²⁷³

4.5.2 De nieuwe instrumenten van het Nabuurschapbeleid

De Europese Unie richtte naar aanleiding van de Arabische Lente nieuwe instanties op. Deze nieuwe instanties zouden beter moeten reageren op de roep om democratie in Zuid-Mediterrane landen dan het Nabuurschapsbeleid voorheen had kunnen doen. Zo introduceerde de Europese Unie de Civil Society Facility. Hierbij werd een *civil society* gepromoot, een samenleving waarin burgers actief participeren. Met de Civil Society Facility wilde de Europese Unie burgers steunen die democratische hervormingen promootten. Een ander initiatief van de Europese Unie was de oprichting van de European Endowment for Democracy (EED). De EED had eveneens als doel om democratische ontwikkelingen te steunen en burgerinitiatieven hierin financieel te steunen. Volgens de website van de EED zijn er tot zover (september 2015) 192 initiatieven ter promotie van de democratisering in Egypte financieel ondersteund.²⁷⁴ De Europese Unie richtte daarnaast in september 2011 Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth (SPRING) op naar aanleiding van de Arabische Lente. Dit programma biedt steun aan Zuid-Mediterrane landen om mensenrechten, democratisering en andere fundamentele vrijheden te ontwikkelen.²⁷⁵ SPRING bood extra financiering voor de Zuid-Mediterrane landen om deze doelen te behalen, deze financiering kwam uit de ENPI. Het *more-for-more* principe werd hierbij gehanteerd.²⁷⁶ Een ander initiatief van de Europese Unie naar aanleiding van de Arabische Lente was het opzetten van

²⁷⁰ Bicchi, 326.

²⁷¹ Ibidem, 321.

²⁷² Ibidem, 320.

²⁷³ Ibidem, 322.

²⁷⁴ European Endowment for Democracy, ‘we support’, <https://www.democracyendowment.eu/we-support/?country=5> (12 augustus 2015).

²⁷⁵ EU Neighbourhood Info Centre, ‘Support for partnership, reforms and inclusive growth (SPRING)’, http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=394&id_type=10 (15 augustus 2015).

²⁷⁶ Noutcheva, ‘Institutional Governance of European Neighbourhood Policy’, 27.

een Taskforce voor Egypte, dit werd eveneens voor Tunesië en Jordanië gedaan.²⁷⁷ In deze Taskforce kwamen bestuurders uit de Europese Unie en de lidstaten samen, met afgezanten van de Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor Reconstructie en Ontwikkeling.²⁷⁸ Op 13 en 14 november 2012 kwam de Taskforce bijeen voor een overleg over Egypte. Volgens Bicchi neemt de Europese Unie hierin de rol aan als *facilitator*, er wordt financiële steun gegeven.²⁷⁹ Tot slot werd er in de Zuid-Mediterrane regio een European Union Special Representative (EUSR) aangewezen om de effectiviteit van het EU-beleid te verbeteren en het werk van de Europese Unie meer zichtbaar te maken in de regio. Voor deze functie werd de Spaanse diplomaat Bernardino León aangewezen.²⁸⁰ Het werk van de Special Representative viel niet onder het Europese Nabuurschapsbeleid of de EEAS. León droeg bij aan het overleg tussen de Europese Unie en Zuid-Mediterrane landen. Zo was hij betrokken bij het overleg met Egypte in de periode juli tot augustus 2013.²⁸¹

Naast deze initiatieven van de Europese Unie om een actievere rol te spelen en te anticiperen op de roep om democratie in de Nabuurschapslanden, werden er eveneens een aantal andere initiatieven geïntroduceerd om de verhoudingen tussen de Europese Unie en haar omliggende omgeving te verbeteren. Zo introduceerde de Europese Unie het Mobility Partnership. Dit hield in dat er meer controle kwam op de mobiliteit van inwoners van de Europese Unie en haar partnerstaten en de uitwisselingen hiertussen. Veiligheid staat hierbij voorop. Daarnaast richtte de Europese Unie de Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) op. Een middel om te komen tot een diepere integratie tussen de Europese Unie en de Nabuurschapslanden. Hierbij lag de focus uitsluitend op handel. De focus van het Nabuurschapsbeleid was de afgelopen jaren zich verder gaan richten op handel.²⁸² Van Hüllen noemt het DCFTA en de Mobility Partnerships van de Europese Unie nieuwe ‘verleidingen’.²⁸³

De Europese Unie beschikte na de invoering van deze nieuwe instrumenten, over vele organen die macht hadden over de verhoudingen tussen de Europese Unie en de Nabuurschapslanden en de ontwikkelingen binnen deze landen. Deze actoren hadden echter

²⁷⁷ Bicchi, ‘The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring’, 322.

²⁷⁸ Ibidem.

²⁷⁹ Ibidem.

²⁸⁰ Ibidem, 321.

²⁸¹ Ibidem, 322.

²⁸² W. Koeth, ‘The “Deep and Comprehensive Free Trade Agreements”: an Appropriate Response by the EU to the Challenges in its Neighbourhood?’ (2014) 24.

²⁸³ Van Hüllen, *EU Democracy Promotion and the Arab Spring*, 193.

maar een beperkt niveau van politieke macht.²⁸⁴ Bicchi ziet de oprichting van deze nieuwe instrumenten als een teken van ambitie van de Europese Unie. Volgens Bicchi laat de Europese Unie politieke innovatie zien.²⁸⁵ Toch ziet Bicchi een probleem in deze nieuwe institutionele situatie: in de praktijk zorgt dit voor fragmentatie en bovendien een ontkoppeling van de lidstaten van de beleidsvorming.²⁸⁶ Lidstaten hadden na alle institutionele hervormingen een ‘hands off’ opstelling aangenomen. Deze *hands off* opstelling was eveneens een gevolg van de politieke geschillen binnen de Europese Unie over de aanpak: Noord-Europese landen zagen liever een strengere opstelling van de Europese Unie, Zuid-Europese landen wilden daarentegen liever geen risico’s nemen met hun buurlanden. De angst voor het aannemen van een streng beleid was een gevolg van de economisch slechte situatie in Zuid-Europese landen.²⁸⁷ De reacties op de Arabische Lente vanuit de Europese Unie waren volgens Bicchi daarom dan ook gefragmenteerd.²⁸⁸ Dit was niet de enige onduidelijkheid die heerste na de Arabische Lente, van Hüllen legt uit dat het voor de Nabuurschapslanden volledig onduidelijk was wat de politieke criteria waren om kans te maken op een Mobility Partnership of om binnen de DCFTA te komen.²⁸⁹ Van Hüllen laat zich kritisch uit over de hervormingen. Volgens haar zijn het ‘cosmetic changes’ en geen ‘fundamental changes’. Volgens van Hüllen gaat het grootste deel van de financiering van EIDHR, de Civil Society Facility en de EED nog steeds via de intergouvernementele weg en niet naar de onderkant van de samenleving zoals beloofd.²⁹⁰ Evenals van Hüllen is Bicchi van mening dat er niets nieuws werd gepresenteerd door de Europese Unie na de Arabische Lente. Volgens Bicchi bleef de focus op handel met beperkte financiële hulp, gekoppeld was aan positieve voorwaardelijkheid. Positieve voorwaardelijkheid is een instrument dat de Europese Unie standaard gebruikt wanneer handelsovereenkomsten en hulp gekoppeld moeten worden aan politieke ontwikkeling. Dit werkt namelijk altijd in het voordeel van de Europese Unie.²⁹¹

4.6 Het nieuwe Nabuurschapsbeleid in werking

De Europese Unie had officieel ‘gereageerd’ op de Arabische Lente in Egypte. Er waren hervormingen doorgevoerd en nieuwe instrumenten geïntroduceerd. Was deze Europese reactie echter toereikend genoeg om de situatie in Egypte een helpende hand te bieden? Kon

²⁸⁴ Bicchi, ‘The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring’, 320.

²⁸⁵ Ibidem.

²⁸⁶ Ibidem.

²⁸⁷ Ibidem, 322.

²⁸⁸ Ibidem, 321.

²⁸⁹ Van Hüllen, *EU Democracy Promotion and the Arab Spring*, 193.

²⁹⁰ Ibidem, 194.

²⁹¹ Bicchi, ‘The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring’, 323.

het nieuwe beleid iets doen aan de terreur van de SCAF, het gevoel van onveiligheid onder de Egyptische burgers, de economische crisis waarin Egypte verkeerde en de aanhoudende schendingen van mensenrechten? Was de Europese Unie nu beter in staat te reageren op de roep om democratie onder het Egyptische volk?

Na de val van president Mubarak, stonden de belangrijkste eigenschappen van het autoritaire regime nog steeds overeind. Zo was er nog steeds dezelfde hiërarchische structuur en ondergeschiktheid van groeperingen, dezelfde censuur op informatievoorziening en dezelfde limitatie op burgerinitiatieven.²⁹² Met de herziening van het Nabuurschapsbeleid, trachtte de Europese Unie de positieve voorwaardelijkheid te versterken: het more-for-more principe. Harpaz merkt echter op dat de positieve voorwaardelijkheid niet is versterkt, maar dat de focus is verschoven naar alleen politieke voorwaardelijkheid, en geen voorwaardelijkheid meer over handelswetten.²⁹³ De bescherming van de handel is een vitaal belang voor de Europese Unie.²⁹⁴ Bovendien is er volgens Harpaz een groot verschil tussen de aannames van wetten en normen en het zogenoemde 'internaliseren', het eigen maken, van deze wetten. Dit is dan ook volgens Harpaz de reden dat de positieve voorwaardelijkheid van de Europese Unie geen succes had in het democratiseren van de samenleving.²⁹⁵

Volgens Bauer pakt de nieuwe aanpak van het Nabuurschapsbeleid niet de meest urgente problemen en veiligheidsrisico's aan in de landen waar de Arabische Lente heeft plaatsgevonden. Bauer stelt dat de Europese Unie een strategie mist voor het democratiseringsproces in Egypte.²⁹⁶ Volgens hem zijn de maatregelen van de Europese Unie niet doeltreffend genoeg en worden de verkeerde instrumenten ingezet om de politieke actoren in Egypte te bereiken met adviezen en voorschriften. De civiele instrumenten die de Europese Unie gebruikt als *softpower* zijn niet genoeg voor het gewelddadige conflict in Egypte, zo stelt Bauer.²⁹⁷ Bovendien komt de Europese Unie volgens Bauer niet met voldoende hulp om de Egyptische economie te herstellen, waardoor het doel om de markt te liberaliseren niet haalbaar lijkt.²⁹⁸

²⁹² Bauer, 'The Transition of Egypt in 2011', 429.

²⁹³ Harpaz, 'Approximation of Laws under the European Neighbourhood Policy', 435.

²⁹⁴ Bauer, 'European-Mediterranean Security and the Arab Spring', 8.

²⁹⁵ Harpaz, 'Approximation of Laws under the European Neighbourhood Policy', 436.

²⁹⁶ Bauer, 'European-Mediterranean Security and the Arab Spring', 13.

²⁹⁷ Bauer, 13.

²⁹⁸ Ibidem.

Het Progress Rapport van 2013 beschrijft dat er binnen het Nabuurschapsbeleid geen formele dialoog tussen de Europese Unie en Egypte is geweest van januari 2011 tot februari 2013.²⁹⁹ Volgens Seeberg betekent dit echter niet dat er geen stappen vooruit zijn gezet.³⁰⁰ In juni 2011 bood de Europese Unie Egypte een Mobility Partnership aan. Dit werd door de SCAF echter afgewezen omdat ze eerst het land wilde stabiliseren.³⁰¹

4.7 Het migratieprobleem

In Hoofdstuk 3 wordt de rol van veiligheid in het Europese Nabuurschapsbeleid geanalyseerd. Het creëren van veiligheid en stabiliteit blijken belangrijke doelen van de Europese Unie. Dit ging vaak ten koste van het overbrengen van Europese normen en waarden. Füle uitte zijn spijt na aanvang van de Arabische Lente over deze aanpak. Zoals bovenbeschreven vond Füle het geen goede zaak dat de Europese Unie zaken had gedaan met dictators in de Zuid-Mediterrane landen zonder duidelijke voorwaarden te stellen. Na de Arabische Lente was er sprake van een toename van gevaren voor de veiligheid.³⁰² Zo kreeg de Europese Unie te maken met een grote migratiestroom vanuit het Zuid-Mediterrane gebied. Volgens Seeberg vormde dit een groot gevaar voor de veiligheid: 'Migration and security are continuously significant interrelated concepts within the framework of the EU's strategic considerations towards its Mediterranean partners'.³⁰³ Het grootste bijgekomen veiligheidsgevaar na de Arabische Lente was de binnenlandse situatie in Egypte en de gewelddadige conflicten tussen de burgers en de veiligheidsdiensten.³⁰⁴

4.8 Het nieuwe politieke systeem van Egypte

In juni 2012 vond een bijzondere gebeurtenis plaats in Egypte: de eerste democratische verkiezing in het moderne Egypte werd gehouden. De Islamitische partijen wonnen veel stemmen. Het was uiteindelijk Mohamed Morsi, leider van de Freedom and Justice Party, geassocieerd met de Moslimbroederschap, die de presidentiële verkiezingen won in Egypte. Al snel begonnen de eerste conflicten naar aanleiding van deze revolutionaire ontwikkeling.

²⁹⁹ Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt Progress in 2013 and recommendations for action, 'Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013', SWD(2014) 71 final (Brussel 27 maart 2014) 2.

³⁰⁰ Seeberg, 'The EU and Constitutionalism in Egypt', 418.

³⁰¹ Ibidem, 427.

³⁰² Noutcheva, 'Institutional Governance of European Neighbourhood Policy', 22.

³⁰³ Seeberg, 'The EU and Constitutionalism in Egypt', 418.

³⁰⁴ Bauer, 'European-Mediterranean Security and the Arab Spring', 8.

Er ontstond een machtsstrijd tussen de regering van president Morsi en de SCAF.³⁰⁵ Morsi zette daarop de twee legerofficieren Tantawi en Anan af.³⁰⁶

Op 13 september 2012 ontvangt Morsi Hoge Vertegenwoordiger Ashton in Egypte. Het bezoek van Ashton aan Egypte was een blijk van Europese steun voor het nieuw democratisch gekozen regime van Egypte. Met dit bezoek werd de Taskforce met Egypte opgericht, bedoeld als extra financiële steun voor de democratische ontwikkelingen en het economisch herstel.³⁰⁷ Seeberg merkt op dat de Europese Unie geen lange traditie heeft van samenwerking met Islamitische partijen in het Midden-Oosten.³⁰⁸ President Morsi wilde een goede indruk maken op de Europese Unie. Zo verklaarde de Moslimbroederschap na de verkiezingen de Camp David akkoorden te accepteren.³⁰⁹ Dit was een belangrijk akkoord tussen Israël en Egypte, gesloten door Sadat, dat de vriendschappelijk band van de twee landen vastlegde. Gedurende het regime van president Morsi was er sprake van een hechte samenwerking tussen Egypte en de Europese Unie. Toch was de Europese Unie niet heel enthousiast over het regime van Morsi: er lag nog steeds een censuur op media in Egypte en Egyptische vrouwen hadden zeer beperkte rechten.³¹⁰

Op woensdagavond 3 juli 2013 werd president Mohamed Morsi afgezet door middel van een militaire coup. Aanvoerder van deze coup was Generaal Abdel-Fatah el-Sisi. Generaal Sisi verklaarde dat de Egyptische grondwet werd opgeschort en dat Adli Mansour als vervangend president zou optreden.³¹¹ In augustus 2013 braken protesten en demonstraties uit op het Midan Rabaa al-Adawiyya, een plein in Caïro. Aanhangers van de Moslimbroederschap protesteerden tegen de militaire coup van Generaal Sisi en het afzetten van de Morsi-regering. De demonstratie liep bloedig af: de Egyptische veiligheidsdiensten doodden rond de 800 à 1000 demonstranten.³¹² Deze bloedige en tragische gebeurtenis wordt het 'Rabaa bloedbad' genoemd. De Europese Unie had in de zomer van 2013 de intentie om sancties tegen het

³⁰⁵ Seeberg, 'The EU and Constitutionalism in Egypt', 412.

³⁰⁶ Ibidem.

³⁰⁷ Seeberg, 'The EU and Constitutionalism in Egypt', 417.

³⁰⁸ Ibidem, 423.

³⁰⁹ Ibidem, 421.

³¹⁰ Ibidem, 424.

³¹¹ The Guardian, 'Mohamed Morsi ousted in Egypt's second revolution in two years' (4 juli 2013)

<http://www.theguardian.com/world/2013/jul/03/mohamed-morsi-egypt-second-revolution> (29 september 2015).

³¹² Het waren 817 slachtoffers volgens The Guardian, 'Egypt's Rabaa massacre: one year on' (16 augustus 2014) <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/16/rabaa-massacre-egypt-human-rights-watch> (29 september 2015). En nabij de 1000 slachtoffers volgens The Washington Post, 'Who actually died in Egypt's Rabaa massacre' (14 augustus 2015) <https://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/08/14/counting-the-dead-of-egypts-tiananmen/> (29 september 2015).

Egyptische regime in te voeren, deze werden echter niet doorgevoerd.³¹³ Na het Rabaa bloedbad volgde nog veel geweld tegen leden van de Moslimbroederschap. In mei 2014 werd oud-generaal Abdel-Fatah el-Sisi aangesteld als president van Egypte.

Volgens van Hüllen laat de aflatende reactie van de Europese Unie hierop zien dat stabiliteit verkozen wordt boven democratie. Bovendien stelt ze dat de Europese Unie liever geen Islamitisch regime in Egypte wilde zien, zoals de regering van Morsi, maar een seculier regime.³¹⁴ Van Hüllen concludeert dat de Europese Unie de illusie moet laten varen dat het verspreiden van democratie een kerndoel is. De Europese Unie kan volgens haar zich beter richten op *good governance* en modernisatie van de autoritaire regimes in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Door dit ideaal en deze illusie los te laten zou de Europese Unie haar reputatie kunnen redden, stelt van Hüllen. De Europese Unie zou zich naar haar mening beter moeten gaan richten op de bescherming van mensenrechten.³¹⁵

4.9 De Europese Unie als *facilitator*

De Europese Unie liet zich verrassen door het ontspringen van de Arabische Lente in Egypte. De eerste reactie van de Europese Unie was veelzeggend: verdeelde meningen en een passieve houding. Pas na de val van het regime van Mubarak toonde de Europese Unie zich als een toegewijd partner van het Egyptische volk. Het nieuwe Nabuurschapsbeleid was ambitieus, hiervoor werd bovendien meer financiering beschikbaar gesteld. Het beleid bleek echter het oude Nabuurschapsbeleid te zijn in een nieuw jasje. De Europese Unie trachtte met het invoeren van meer instrumenten en instituties een beter beleid te voeren. Hiermee sneed Europa zichzelf echter in de vingers: het werd onduidelijk welke instanties besluiten namen en welke taken elke instantie had. Bovendien kwamen de lidstaten te ver van de besluitvorming af te staan waardoor er een *hands-off* mentaliteit ontstond. Er miste een gezamenlijke visie en een duidelijke strategie. De toestand in Egypte was onveilig en chaotisch: de SCAF regeerde Egypte met de harde hand. Het bezoek van Ashton aan Egypte en het overleg met de nieuwe autoriteiten, toonde een naïviteit van de Europese Unie. De rol van *facilitator* bleek niet genoeg om een democratie te bewerkstelligen in Egypte. Van Hüllen heeft gelijk wanneer ze stelt dat de Europese Unie er beter aan zou doen om zich te richten op *good governance*. Enerzijds wil de Europese Unie uit idealisme een democratie in Egypte

³¹³ Noutcheva, 'Institutional Governance of European Neighbourhood Policy', 32.

³¹⁴ Van Hüllen, *EU Democracy Promotion and the Arab Spring*, 196.

³¹⁵ Van Hüllen, *EU Democracy Promotion and the Arab Spring*, 196 en 197.

vestigen. Anderzijds is de Europese Unie bang voor de uitkomst van de verkiezingen en wat dit zou betekenen voor de veiligheid en stabiliteit in de regio.

Conclusie

De betrekkingen tussen de Europese Unie en Egypte zijn vanaf 1995 met de oprichting van de Euro-Mediterrane Overeenkomst in een stroomversnelling geraakt. Voorafgaand aan deze overeenkomst waren de betrekkingen tussen de mogendheden voornamelijk gericht op handel. De Europese Unie zocht gedurende deze periode pas toenadering tot Egypte in tijden van internationale spanningen en onzekerheid. De zogenoemde *basket structure* van de Euro-Mediterrane Overeenkomst verdiepte de relatie tussen de Europese Unie en Egypte. Niet alleen werden er afspraken gemaakt over regionale handel, er werd eveneens belang gehecht aan afspraken over veiligheidsproblemen en het mensenrechtenbeleid. President Mubarak was enthousiast over de Euro-Mediterrane Overeenkomst. Het bood Egypte niet alleen economische voordelen, Mubarak zag hier eveneens politieke voordelen liggen: Egypte zou minder afhankelijk worden van Amerikaanse steun. Niet alleen Egypte sloot de overeenkomst uit eigenbelang: de Europese Unie kon niet verbergen dat naast de idealistische motivering, deze overeenkomst veel voordelen had op het gebied van het buitenlands- en veiligheidsbeleid.

De oprichting van het Europese Nabuurschapsbeleid was eveneens gemotiveerd vanuit eigenbelangen. In afwachting van de 'Big Bang' uitbreiding van de Europese Unie, ontstond er een besef onder de lidstaten dat een alternatief geboden moest worden voor het Europese lidmaatschap. De Europese Unie wilde buurlanden niet afwijzen, maar lidmaatschap aanbieden was eveneens geen optie: Europa was *enlargement fatigue*. Bovendien had de Europese Unie behoefte aan stabiliteit in Europa, dit kon alleen bereikt worden door middel van een stabiele regio. Chris Patten en Javier Solana gaven deze doelstellingen een idealistisch tintje door te spreken over 'a ring of friends'. De Europese Unie wilde aantrekkelijk blijven voor de ooster- en zuiderburen zonder lidmaatschap te vergeven. Het Nabuurschapsbeleid werd gepresenteerd als een beleid dat alles behalve zelfzuchtig was: het draaide om *inclusion*. In theorie bevestigt het Nabuurschapsbeleid de identiteit van de Europese Unie als een normatieve macht. De *soft law* instrumenten, het *joint ownership* en de positieve voorwaardelijkheid impliceren een idealistisch gedachtegoed.

Deze idealistische opzet van het Nabuurschapsbeleid had echter deels te maken met de beperkte bewegingsruimte die de Europese Unie had ten opzichte van haar lidstaten. De Europese Unie is niet heel flexibel in het veranderen van beleid of instrumenten, dit merkte

eveneens Ashton op in het interview van de *Spiegel*. Bauer noemde deze inflexibiliteit padafhankelijkheid. De Europese Unie is inderdaad niet flexibel wanneer de lidstaten het niet met elkaar eens worden over de vorming van nieuw beleid. Padafhankelijkheid is echter niet een begrip dat het beleid van de Europese Unie verklaart of kan voorspellen. De Europese lidstaten konden de ‘European Consensus on Democracy’ niet ondertekenen omdat niet alle lidstaten hier achter stonden. De Europese Unie speelt geen overtuigende rol als bevorderaar van democratie in Egypte, gezien het feit dat er binnen de Europese Unie geen consensus bestaat over de definitie van dit begrip. De Europese Unie treedt daarom in het Nabuurschapsbeleid niet op als een normatieve macht. De Europese normen en waarden zijn niet universeel, het is zelfs de vraag of ze als ‘Europees’ kunnen worden bestempeld. In de strijd tegen terrorisme houdt de Europese Unie niet altijd vast aan deze normen en waarden.

De Europese lidstaten, en daarmee eveneens de Europese Unie, hechtten belang aan stabiliteit in de grensregio. Egypte kreeg daarom geen sancties opgelegd van de Europese Unie wanneer mensenrechten werden geschonden. Daarnaast werden de verkiezingen in Egypte daarom ook niet intensief gecontroleerd. De Europese Unie wilde geen chaos creëren in een land dat heel waardevol was voor de algehele stabiliteit in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Dat de Europese Unie geen sancties wilde invoeren tegen Egypte, kan verklaard worden vanuit deze focus op stabiliteit. Dit kan echter niet verklaren waarom de Europese Unie financiële steun aan Egypte bleef verstrekken, ondanks de minimale stappen die Egypte wilde zetten in het maken van politieke hervormingen. De Europese Unie saboteerde hiermee de positieve voorwaardelijkheid van het Nabuurschapsbeleid.

De situatie in Egypte in de periode voor 2011, laat zien dat president Mubarak geen intenties had om de Europese normen en waarden in te voeren in zijn land. Met name de *Emergency Law* vormde een grove schending van Europese normen en waarden. Bovendien werden leden van de Moslimbroederschap zonder proces-verbaal veroordeeld in de veiligheidsrechtbanken van Egypte. De situatie in Egypte na aanvang van de Arabische Lente, was niet veel beter: Egypte bleef een ondemocratisch land waarin mensenrechten nog steeds werden geschonden.

De begrippen *logic of appropriateness* en *logic of consequences* helpen om de gedachtegang achter het Nabuurschapsbeleid te begrijpen. Ondanks dat de Euro-Mediterrane Overeenkomst en het Nabuurschapsbeleid opgesteld zijn naar de behoeften en belangen van de Europese Unie, is hier toch sprake van *logic of appropriateness*. In de Euro-Mediterrane Overeenkomst bleek de machtsbalans scheef te zijn: de Europese Unie had volledig de controle op de formulering van het beleid. Daarom werd bij de oprichting van de Mediterrane Unie een

gedeeld presidentschap ingesteld. Naar aanleiding van de 'Big Bang' uitbreiding van de Europese Unie, werd er gekozen voor *inclusion* in plaats van *exclusion*. In zowel de Euro-Mediterrane Overeenkomst als in het Nabuurschapsbeleid, heeft de Europese Unie het doel gesteld om Europese normen en waarden over te brengen. De Europese Unie heeft goede intenties, de *logic of appropriateness* ligt in de identiteit van de Europese Unie. Toch liet de Europese Unie zich binnen het Nabuurschapsbeleid eveneens leiden door een *logic of consequences*. Zo was de Europese Unie met de oprichting van de Euro-Mediterrane Unie voornamelijk bezorgd om illegale migratie en de opkomst van Islamitisch fundamentalisme. Daarnaast legde de Europese Unie in het Nabuurschapsbeleid de focus op de strijd tegen terrorisme. Veiligheid en stabiliteit zijn belangrijke waarden voor Europa. Dit korte termijn denken definieerde de omgang met Egypte.

Het is niet verwonderlijk dat de Europese Unie alleen de rol van *facilitator* aanneemt in Egypte. Egypte wordt sinds 1952 geregeerd door een autoritair regime, democratische hervormingen zouden kunnen zorgen voor instabiliteit en chaos. Het is niet onverstandig om kosten en baten af te wegen in het Nabuurschapsbeleid. Gedurende de Arabische Lente zat de Egyptische bevolking niet te wachten op de implementatie van 'het Westerse model'. Bovendien heeft de Europese Unie niet de middelen om dit te doen. De Europese Unie zou een realistischer beeld van zichzelf en Egypte moeten krijgen om de opgestelde doelen te kunnen bewerkstelligen in het Nabuurschapsbeleid. Zo moet er een besef komen dat het Nabuurschapsbeleid afgestemd is op Europa's interne behoeften. Daarnaast moet de Europese Unie de illusie laten varen dat Egypte actief participeert en zich inzet voor het Nabuurschapsbeleid. Een goede wil kan zeker samengaan met een beleid dat gericht is op eigenbelangen. Dit moet de Europese Unie echter wel onder ogen durven te zien. Het vast blijven houden aan de normatieve identiteit en de idealistische doelstellingen zal de reputatie van de Europese Unie geen goed doen: dit kan namelijk niet worden nageleefd. Het is belangrijk om een Europese identiteit te formuleren zodat de Europese Unie met één stem kan spreken. Met een duidelijk beleid en zelfkennis had de Europese Unie beter kunnen reageren op de Arabische Lente in Egypte.

Literatuurlijst

Secundair

Albrecht, H. en O. Schlumberger, “‘Waiting for Godot’: Regime Change Without Democratization in the Middle East”, *International Political Science Review* vol. 25 (2004) no. 4, 371 – 392.

Balfour, R. *Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy: The cases of Ukraine and Egypt* (Londen 2012).

Bauer, P., ‘European-Mediterranean Security and the Arab Spring: Changes and Challenges’, *Democracy and Security*, 9 (2013) 1 - 18.

Bauer, P., ‘The Transition of Egypt in 2011: A New Springtime for the European Neighbourhood Policy?’, *Perspectives on European Politics and Society* vol. 12 (2011) no. 4, 420 – 439.

Baylis, J., S. Smith en P. Owens, *The Globalisation of World Politics: An introduction to international relations* (Oxford 2014).

Bicchi, F. The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring: ‘More for More’ or Less of the Same?’, *Mediterranean Politics* vol. 19 (2014) no. 3, 318 – 332.

Bindi, F. en I. Angelescu, *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe’s Role in the World* (Washington 2012).

Börzel, T.A. en V. van Hüllen, ‘One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy’, *Journal of European Public Policy* vol. 21 (2014) no. 7, 1033 - 1049.

Cremona, M. en C. Hillion, ‘L’Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy’, *European University Institute Department of Law* (LAW no. 2006/39).

Del Sarto, R.A. en T. Schumacher, ‘From EMP to ENP: What’s at stake with the European Neighbourhood Policy towards Southern Mediterranean?’, *European Foreign Affairs Review* 10 (2005) 17 - 38.

Eri , Ö.Ü. ‘European Neighbourhood Policy as a tool for stabilizing Europe’s Neighbourhood’, *Southeast European and Black Sea Studies* vol. 12 (2012) no. 2, 243 – 260.

Gillespie, R., *The Euro-Mediterranean Partnership: Political and Economic Perspectives* (New York 2013).

Harpaz, G. ‘Approximation of Laws under the European Neighbourhood Policy: The Challenges that Lie Ahead’, *European Foreign Affairs Review* 19 (2014) no. 3, 429 - 452.

Hibbard, S. en A. S. Layton, ‘The origins and future of Egypt’s revolt’, *Journal of Islamic Law and Culture* vol. 12 (oktober 2010) no. 3, 197 – 214.

Hüllen, van. V., *EU Democracy Promotion and the Arab Spring: International Cooperation and Authoritarianism* (Palgrave Macmillan 2015).

Human Rights Watch, *All according to plan: The Rab's Massacre and Mass Killings of Protesters in Egypt* (2014).

Ieyen, B. 'The European Union and neoliberal governmentality: Twining in Tunisia and Egypt', *European Journal of International Relations* (2014) 1 - 19.

Joya, A. 'The Egyptian revolution: crisis of neoliberalism and the potential for democratic politics', *Review of African Political Economy* vol. 38 (September 2011) no. 129, 367 - 386.

Kaunert, C. en S. Léonard, 'EU Counterterrorism and the European Neighbourhood policy: An appraisal of the Southern dimension', *Terrorism and Political Violence* 23 (2011) no. 2, 286 - 309.

Koeth, W. 'The "Deep and Comprehensive Free Trade Agreements": an Appropriate Response by the EU to the Challenges in its Neighbourhood?' (2014).

Malley-Morrison, K., S. McCarthy en D. Hines, *International Handbook of War, Torture, and Terrorism* (New York 2012).

Manners, I. 'Normative power Europe: A contradiction in terms?', *Journal of Common Market Studies* vol. 40 (2002) issue 2, 235 - 258.

Mason, R. *The International Politics of the Arab Spring: Popular Unrest and Foreign Policy* (Palgrave Macmillan 2014).

Noutcheva, G. 'Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring', *Journal of European Integration* vol. 37 (2015) no. 1, 19 - 36.

Nye, J. S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York 2004).

Pace, M. 'The European Union, security and the southern dimension', *European Security* vol. 19 (2010) no. 3, 431 - 444.

Raik, K. 'The EU and Mass Protests in the Neighbourhood: Models of Normative (in)action', *European Foreign Affairs Review* 17 (2012) no. 4, 553 - 576.

Ranko, A. *The Muslim Brotherhood and its Quest for Hegemony in Egypt: State-Discourse and Islamist Counter-Discourse* (2014).

Sakr, R. *'Anticipating' the 2011 Arab Uprisings: Revolutionary Literatures and Political Geographies* (Basingstoke 2013).

Seeberg, P. 'European Neighbourhood Policy, Post-Normativity, and Pragmatism', *European Foreign Affairs Review* 15 (2010) 663 - 679.

Seeberg, P. 'The EU and Constitutionalism in Egypt: EU Foreign and Security Policy Challenges with a Special Focus on the Changing Political Setting in the MENA-region', *European Foreign Affairs Review* 18 (2013) no. 3, 411-428.

Smith, K. E., 'The outsiders: the European neighbourhood policy', *International Affairs* 81 (2005) no. 4, 757 - 773.

Stilt, K. A., Constitutional Authority and Subversion: Egypt's New Presidential Election System, *Indiana International & Comparative Law Review* vol. 16 (2006) no. 2, 335 – 373.

Talani, L.S. *The Arab Spring in the Global Political Economy* (Palgrave MacMillan 2014).

Tudoroiu, T. ‘Assessing Middle Eastern trajectories: Egypt after Mubarak’, *Contemporary Politics* vo. 17 (2011) no. 4, 373 – 391.

Wesseling, H. L. *Divide and Rule: The Partition of Africa, 1880-1914* (1996).

Whitman R. G. en A. E. Juncos, ‘The Arab Spring, the Eurozone Crisis and the Neighbourhood: A Region in Flux’, *Journal of Common Market Studies* vol. 50 (2012) Issue Supplement s2, 147–161.

Primair

Štefan Füle, Speech on the recent events in North Africa, Committee on Foreign Affairs (AFET), European Parliament, SPEECH/11/130 (Brussel 28 februari 2011).

European Union External Action, ‘European Neighbourhood Policy (ENP)’, http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm (10 maart 2015).

Europa Nu, ‘Criteria van Kopenhagen’, http://www.europa-nu.nl/id/vh7eg8yibqzt/criteria_van_kopenhagen (7 april 2015).

European Union External Action Service, ‘EU Relations with Arab Republic of Egypt’, http://eeas.europa.eu/egypt/index_en.htm (22 februari 2015).

European Commission, Press Release Database, COM(94) 427, http://europa.eu/rapid/press-release_P-94-56_en.htm (17 juli 2015).

European Union, Barcelona Declaration, adopted at the Euro-Mediterranean Conference – 27 (28 november 1995).

Council of European Union, Presidency Conclusions, Kopenhagen 12 en 13 december 2002, 15917/02, POLGEN 84 (29 januari 2003).

R. Prodi, ‘A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability’, Sixth ECSA-World Conference. SPEECH/02/619 (Brussel 5 en 6 december 2002).

European Commission, Communication from the Commission tot he Council and the European Parliament: ‘Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours’, COM(2003) 104 final (Brussel 11 maart 2003).

EU Neighbourhood Library, ‘EU-Egypt Association Agreement’ (2004) <http://www.enpi-info.eu/library/content/eu-egypt-association-agreement> (4 maart 2015).

European Union, the EU-Egypt Association Agreement (2004).

European Commission, Communication from the Commission to the Council: on the Commission proposals for Action Plans under the European Neighbourhood Policy (ENP), COM(2004) 795 final (Brussel 9 december 2004).

C. Patten en J. Solana, Wider Europe, letter to Council (augustus 2002).

Europees Parlement, 'Arab Republic of Egypt',
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cm/618/618798/618798en.pdf.

Raad van Ministers, 'Declaration by the Presidency on behalf of the EU on measures by the Egyptian authorities against civil society activists', 9364/06 (Presse 143) (Brussel 15 mei 2006).

European Union, EU/Egypt Action Plan (2007).

Europese Parlement, 'Resolutie van het Europees Parlement van 23 oktober 2013 over het standpunt van de Raad over het ontwerp van algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2014' (13176/2013 – C7-0260/2013) (23 oktober 2013).

Progress Report Egypt 2007, 'Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament "Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007"', SEC(2008)395 (Brussel 3 april 2008).

Progress Report Egypt, 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008', SEC(2009) 523/2 (Brussel 23 april 2009).

Progress Report Egypt, 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009', SEC(2010) 517 final (Brussel 12 mei 2010).

Progress Country Report: Egypt, 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010', SEC(2011) 647 (Brussel 25 mei 2011).

Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt Progress in 2013 and recommendations for action, 'Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013', SWD(2014) 71 final (Brussel 27 maart 2014).

Statement Ashton, 'Statement by the High Representative/Vice-President Catherine Ashton following the speech of President Mubarak', IP/11/146 (Brussel 10 februari 2011).

European Endowment for Democracy, 'we support',
<https://www.democracyendowment.eu/we-support/?country=5> (12 augustus 2015).

Štefan Füle, 'Statement by Commissioner Štefan Füle on Egypt', SPEECH/11/111 (Straatsburg 16 februari 2011).

EU Neighbourhood Info Centre, 'Support for partnership, reforms and inclusive growth (SPRING)', http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=394&id_type=10 (15 augustus 2015).

Catherine Ashton, 'Remarks on Egypt and Tunisia', SPEECH/11/66 (Europese Parlement Brussel 2 februari 2011).

European Council, President, 'Declaration on Egypt and the region', PCE 027/11 (4 februari 2011).

Europese Parlement, resolutie: Situation in Egypt (17 februari 2011).

Catherine Ashton, 'Remarks following the first part of her visit to Egypt', SPEECH/11/116 (Cairo 22 februari 2011).

Sarah Leah Whitson, interview, Human Rights Weekend Amsterdam De Balie, Egypt: the forgotten revolution (31 januari 2015).

Marietje Schaake, interview, Human Rights Weekend Amsterdam De Balie, Egypt: the forgotten revolution (31 januari 2015).

Kranten

NRC Handelsblad, 'Beelden van politie die activiste doodschiet schokken Egypte' (versie 26 januari 2015), <http://www.nrc.nl/handelsblad/2015/01/26/beelden-van-politie-die-activiste-doodschiet-sch-1462165> (9 april 2015).

De Volkskrant, 'Leger heeft Egyptische president Morsi afgezet' (3 juli 2013), <http://www.volkskrant.nl/dossier-onrust-in-de-arabische-wereld/leger-heeft-egyptische-president-morsi-afgezet~a3469789/> (11 maart 2015).

The Guardian, 'Saudis and Egypt among biggest markets for UK arms despite human rights breaches' (23 juni 2014), <http://www.theguardian.com/world/defence-and-security-blog/2014/jun/23/egypt-saudi-arabia-arms-sales-human-rights> (21 juli 2015).

Middle East Eye, 'France sells 24 fighter jets to Egypt after years of export woes' (17 februari 2015), <http://www.middleeasteye.net/news/france-sells-24-fighter-jets-egypt-after-years-export-woes-695296880#sthash.vStukiHh.dpuf> (21 juli 2015).

Middle East Monitor, 'Merkel under fire for arms exports to Mideast' (3 oktober 2014), <https://www.middleeastmonitor.com/news/middle-east/14509-merkel-under-fire-for-arms-exports-to-mideast> (21 juli 2015).

NOS, 'Muziek uit de Egyptische Revolutie' (12 februari 2011), <http://nos.nl/artikel/218473-muziek-uit-de-egyptische-revolutie.html> (23 februari 2015).

Human Rights Watch, 'Egypt: Troops Smother Protests, Detain Activists: Crackdown Underscores Need to Repeal Emergency Law' (5 mei 2006), <http://www.hrw.org/news/2006/05/05/egypt-troops-smother-protests-detain-activists> (8 september 2015).

NRC Handelsblad, 'Oppositie boycot verkiezingen Egypte verder' (2 december 2010) <http://www.nrc.nl/handelsblad/2010/12/2/oppositie-boycot-verkiezingen-egypte-verder-11976350> (12 augustus 2015).

The Guardian, 'Egypt cuts off internet access' (28 januari 2011) <http://www.theguardian.com/technology/2011/jan/28/egypt-cuts-off-internet-access> (4 maart 2015).

BBC News, 'Egypt's Prime Minister Ahmed Shafiq resigns' (3 maart 2011) <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-12634117> (15 april 2015).

The World Post, 'Amending the Egyptian Constitution: 6 Critical Articles That Test the Military's Commitment to Democracy' (25 februari 2011)

http://www.huffingtonpost.com/tamir-moustafa/egypt-constitution_b_828479.html (15 april 2015).

The Guardian, 'Egypt's government offers to resign as protests grow' (22 november 2011)
<http://www.theguardian.com/world/2011/nov/22/egypts-government-offers-resign-protests> (15 april 2015).

Al Arabiya News, 'Egyptian army decree hands powers to Ganzouri; New cabinet sworn in' (7 december 2011) <http://www.alarabiya.net/articles/2011/12/07/181245.html> (15 april 2015).

The Guardian, 'Egyptian government on last legs, says ElBaradei' (28 januari 2011)
<http://www.theguardian.com/world/2011/jan/28/egyptian-government-last-legs-elbaradei> (15 april 2015).

Spiegel Online International, 'EU Foreign Policy Chief Ashton on Egypt: "Everyone, Including the Muslim Brotherhood, Must Be Involved"' (15 februari 2011)
<http://www.spiegel.de/international/europe/eu-foreign-policy-chief-ashton-on-egypt-everyone-including-the-muslim-brotherhood-must-be-involved-a-745522.html> (16 september 2015).

The Guardian, 'Mohamed Morsi ousted in Egypt's second revolution in two years' (4 juli 2013) <http://www.theguardian.com/world/2013/jul/03/mohamed-morsi-egypt-second-revolution> (29 september 2015).

The Guardian, 'Egypt's Rabaa massacre: one year on' (16 augustus 2014)
<http://www.theguardian.com/world/2014/aug/16/rabaa-massacre-egypt-human-rights-watch> (29 september 2015).

The Washington Post, 'Who actually died in Egypt's Rabaa massacre' (14 augustus 2015)
<https://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/08/14/counting-the-dead-of-egypts-tiananmen/> (29 september 2015).