

# Democratiehulp

Effectief of slechts Schone Schijn?

*Eline Maris*

*S0847178*

*Bachelorproject – Vergelijkende Politiek*

*Dr. O.B.R.C. van Cranenburgh*

*18-06-2012*

## ***Inleiding***

Mexico wordt gezien als een land in de fase van transitie naar een democratie. De volgende stap zou het consolideren van de democratie zijn. Niettemin lijkt Mexico al jarenlang stil te staan in het proces van democratisering of zelfs een kleine achteruitgang te hebben meegemaakt. Daarnaast kampt Mexico nog steeds met grote problemen op het gebied van criminaliteit en corruptie. De Freedom House score van Mexico is van 2010 tot 2011 veranderd van 2,5 naar 3,0. Ook de status van Mexico is hiermee veranderd van *free* naar *partly free*. Dit heeft te maken met een afname van de score voor politieke rechten in Mexico van 2 naar 3. De reden voor deze afname was het als doelwit stellen van lokale functionarissen door georganiseerde misdaadgroeperingen en het onvermogen van de regering om de rechten van de burgers te beschermen tegen crimineel geweld (Freedom House, 2010; Freedom House, 2011).

Er wordt al jaren democratiehulp geboden om Mexico te helpen vooruit te gaan in het proces van democratisering. De Verenigde Staten leveren op dit gebied een grote bijdrage. Het is echter de vraag of de hulp die geboden wordt erg effectief is en of er een verschil is te zien in de verschillende benaderingen die organisaties gebruiken om Mexico te helpen. In dit onderzoek wordt er getracht hier meer inzicht in te geven door de volgende vraag te beantwoorden: *Welke benaderingen zijn inherent aan het beleid op het gebied van democratiehulp en wat zegt dit ex ante over de waarschijnlijkheid van succes?*

In dit onderzoek wordt aangetoond dat er geen sprake is van één Amerikaans beleid op het gebied van democratische hulp. Meerdere actoren zijn actief op dit gebied en deze dragen een eigen beleid uit. Niet alle vormen van hulp zijn echter even effectief. Gebaseerd op de verschillen tussen het beleid van de Amerikaanse actoren ter bevordering van democratie in Mexico, wordt er gekeken naar de waarschijnlijkheid van succes van het beleid. Er wordt een overzicht gegeven van de benaderingen van de grootste Amerikaanse actoren op het gebied van democratiebevordering in Mexico en deze benaderingen worden vervolgens geanalyseerd op basis van hun verwachte effectiviteit. Op deze manier wordt getracht het inzicht te vergroten op het gebied van verschillende benaderingen voor de bevordering van democratie.

Voor dit onderzoek is er gekozen voor een *single case study* van Mexico, omdat dit een beter inzicht kan geven in de benaderingen die gebruikt worden om democratie te bevorderen. Mexico ontvangt al lange tijd democratiehulp en gezien de nauwe banden met de Verenigde Staten, is het interessant om te kijken naar de hulp die Mexico ontvangt vanuit de Verenigde Staten. Door te kijken naar verschillende actoren op het gebied van democratiehulp in Mexico zijn de benaderingen die deze actoren gebruiken goed met elkaar te vergelijken. Zeker gezien het grote belang van de context

waarin de democratiehulp plaatsvindt, is het interessant om te kijken hoe verschillende organisaties inspelen op de context van Mexico bij de hulp die zij bieden in het proces van democratisering.

Amerikaanse organisaties zijn bij bijna elke betekenisvolle verkiezing van opkomende democratieën betrokken geweest sinds het begin van het moderne, internationale toezicht op verkiezingen in de jaren '80 van de vorige eeuw (Bjornlund, 2004: 67). Amerikaanse groeperingen zijn de koplopers onder de internationale actoren die democratie bevorderen. Deze Amerikaanse actoren zijn voornamelijk non-gouvernementele organisaties (Bjornlund, 2004: 72). Voor dit onderzoek worden de belangrijkste Amerikaanse actoren met elkaar vergeleken, namelijk:

- Het *National Democratic Institute* (NDI). In 2004 is het NDI actief geworden in Mexico door politieke partijen te stimuleren om meer verantwoordelijk, responsief, transparant en effectief te werk te gaan. Daarnaast versterkt het NDI het vermogen van vrouwelijke kandidaten, partijactivisten, leiders en gekozen functionarissen om te strijden tijdens verkiezingen en effectief te regeren. Tenslotte helpt het NDI *civil society* organisaties hun capaciteiten te verhogen om samen te werken met politieke partijen en regeringen bij beleidsformuleringen (National Democratic Institute, 2012).
- Het *International Republican Institute* (IRI). Het IRI is sinds 1997 actief in Mexico om de ontwikkeling van deze belangrijke democratie te bevorderen. Dit instituut werkt met politieke partijen van verschillende ideologische achtergronden, verkozen functionarissen op zowel nationaal als lokaal niveau en met *civil society* groeperingen (International Republican Institute, 2012).
- De *United States Agency for International Development* (USAID). Het doel van het USAID programma in Mexico is het ondersteunen van bilaterale samenwerking om uitdagingen die gelden voor zowel de Verenigde Staten als Mexico op te lossen. USAID ondersteunt Mexicaanse initiatieven in hervormingen van het rechtssysteem, concurrentievermogen en duurzame ontwikkeling. Hiermee helpt de USAID Mexico om te voorzien in economische mogelijkheden en veilige samenlevingen voor de Mexicaanse burgers (USAID, 2012). De USAID is dus een bredere ontwikkelingsorganisatie.
- De *National Endowment for Democracy* (NED). De NED programma's in Mexico richten zich voornamelijk op subnationale niveaus van de regering in de meer verarmde centrale en zuidelijke staten. De programma's ondersteunen ook de hervormingen om op een verantwoordelijke manier democratische en sociaaleconomische voordelen te leveren en de NED helpt om de traditionele gemarginaliseerde sectoren, zoals de inheemse volkeren en vrouwen, te versterken. Op nationaal niveau financiert de NED programma's om publieke

veiligheid en vrijheid van meningsuiting te stimuleren (National Endowment for Democracy, 2011).

- Het Carter Center. Het *Carter Center's Americas Program* heeft de Mexicaanse verkiezingen sinds 1986 informeel gevolgd en het programma heeft al vijf controlemissies uitgevoerd sinds 1992. Hierbij werden verkiezingsvoorbereidingen en de invoering van verkiezingswetten geobserveerd. Ook werden er suggesties gedaan voor verbeteringen aan verkiezingsautoriteiten. In juni 2000 heeft het *Carter Center* een team gestuurd om de campagnecondities te beoordelen (Carter Center, 2012).
- De International Foundation for Electoral Systems (IFES). De IFES heeft met het *Instituto Federal Electoral*, het Mexicaanse overheidsorgaan voor de nationale verkiezingen, een overeenkomst getekend voor institutionele samenwerking. De IFES probeert vanuit een internationaal perspectief het Mexicaanse electorale systeem in kaart te brengen (International Foundation for Electoral Systems, 2012).

Deze organisaties hebben naast hun individuele programma's ook missies waarbij zij onderling samenwerken. In 1994 hebben het IRI, NDI en het Carter Center, bijvoorbeeld, gezamenlijk een verkiezingsdagmissie georganiseerd in Mexico (Bjornlund, 2004: 72). Ook zijn er overeenkomsten tussen de organisaties binnen een aantal specifieke sectoren van de democratisering. Sinds 1995 zijn het IRI, het NDI en de IFES partners in een gezamenlijke samenwerkingsovereenkomst met de USAID, genaamd het *Consortium on Elections and Political Processes Support (CEPPS)*. Het *Carter Center* is een junior partner in deze onderneming (Bjornlund, 2004: 72).

## **Theoretisch Kader**

Om te bepalen wat de waarschijnlijkheid van succes is van de benaderingen die verschillende Amerikaanse hulporganisaties gebruiken bij de bevordering van democratie in Mexico, is het van belang om duidelijke definities te geven van democratie en bevordering van democratie, of ook wel democratiehulp.

Diamond maakt een onderscheid tussen electorale democratie en liberale democratie. Een electorale democratie is de minimalistische definitie dat een democratie een regime is waarin de regeringsposities worden gevuld met eerlijk gekozen vertegenwoordigers op basis van algemeen kiesrecht (Diamond, 1999: 9). Een liberale democratie bestaat uit meer dan alleen verkozen vertegenwoordigers. Om als land de status van een liberale democratie te krijgen, moet het voldoen aan een verscheidenheid van eisen. Er moet een soort controle mechanisme bestaan; de uitvoerende macht moet beperkt worden; verkiezingsuitslagen moeten onzeker zijn en geen enkele partij kan

worden geweigerd om mee te doen in de verkiezingen; minderheidsgroeperingen mogen niet beperkt worden; burgers moeten meerdere mediums hebben om zichzelf uit te drukken; er moeten alternatieve bronnen van informatie zijn; individuen moeten vrijheid van geloof, mening, discussie, meningsuiting, publicatie, vergadering, demonstratie en petitie hebben; burgers moeten politiek gezien gelijk zijn; individuele vrijheden en groepsvrijheden moeten beschermd worden; en de rechtsstaat moet de burgers beschermen (Diamond, 1999: 11-12). Liberale democratieën zijn dus ook constitutionele democratieën (Diamond, 1999: 12). Bij een electorale democratie wordt er dus slechts gekeken naar procedures en instituties, met name op het gebied van verkiezingen, terwijl bij een liberale democratie ook de rechtsstaat en sociale en economische factoren een rol spelen. Veel landen die volgens dit onderscheid als electorale democratieën worden beschouwd, zijn echter ook semi-autoritaire regimes. Ottaway definieert dit als systemen die retorische aanvaarding van de liberale democratie combineren met in wezen onliberale of zelfs autoritaire trekken. Er zijn vaak enkele formele democratische instituties en meestal is er ook respect voor bepaalde burgerrechten en politieke rechten, maar hoewel de regimes op deze manier een democratische schijn op willen houden, willen ze zich niet blootstellen aan de risico's die open concurrentie met zich meebrengt (2003: 3). In deze systemen zijn de standaardprogramma's van democratiehulporganisaties niet of verminderd effectief. Veel van de democratiehulpprojecten richten zich namelijk op onderdelen van de democratie die in deze semi-autoritaire regimes vaak al bestaan en naar behoren functioneren. Voor democratiehulp vormen deze landen dus een probleem (Ottaway, 2003: 5-6).

Carothers definieert democratiehulp als hulp, ontworpen om een democratische opening te creëren in een non-democratisch land of om de democratische transitie te bevorderen in een land dat reeds een democratische opening heeft ervaren (1999: 6). Bjornlund refereert aan democratiehulp als bewuste, praktische, internationale inspanningen om democratische verandering en politieke hervorming in andere landen aan te moedigen, te ondersteunen of te beïnvloeden (2004: 9).

Ottaway brengt een belangrijk punt aan het licht op het gebied van democratiehulp. Historische studies over democratisering, waarin naar voren komt dat er een lang proces van socio-economische transformatie vooraf gaat aan het opkomen van een democratie, worden vaak genegeerd. Democratisering wordt daardoor gedefinieerd als een proces met drie stappen (Ottaway, 2003: 11-12). Stap een is de liberalisering, die slechts een paar jaar duurt. Dan komt stap twee, namelijk de transitie, die wordt bereikt door meerpartijenverkiezingen te houden en stap drie is de consolidatie, wat een langdurig proces is van het versterken van de instituties en de democratische cultuur. De middelen die hiervoor gebruikt worden, zijn ook vrij gemakkelijk te onderscheiden (Ottaway, 2003: 12). In de eerste fase wordt de nadruk gelegd op het steunen van de *civil society* en de onafhankelijke pers; in de tweede fase ligt de nadruk op verkiezingen; en in de laatste fase worden

er meer democratische instituties opgericht en wordt de rechtsstaat gevestigd en wordt er gecontinueerd met het versterken van de *civil society* en de media. Ottaway beargumenteert dat dit model niet altijd toepasbaar is. Zeker in semi-autoritaire regimes zijn er allerlei andere voorwaarden die erg belangrijk zijn voor het proces van democratisering, zoals een stagnerende economie of etnische polarisatie (Ottaway, 2003: 12-13). Dus niet alleen institutionele criteria spelen een rol, maar ook socio-economische factoren mogen niet onderontwikkeld blijven wanneer een stabiele democratie wordt gevestigd.

Carothers heeft het simplistische transitieparadigma ook bekritiseerd. Hij stelt in zijn conclusie dat democratiehulp een lange termijnproject moet zijn. Organisaties die democratiehulp bieden moeten stoppen te denken dat hun hulp snelle en doorslaggevende veranderingen teweeg brengt. De organisaties moeten tientallen jaren bezig zijn om hun doelen te behalen en dus is het vaak lastig om op korte termijn te analyseren of democratiehulp effectief is (1999: 351). Het is dus erg lastig om in te schatten of beleid effectief is en wat uiteindelijk de doorslaggevende factor is geweest om het transitieproces te starten of een transitie of democratie te bewerkstelligen.

De Verenigde Staten zijn in de jaren tachtig van de vorige eeuw begonnen om op grote schaal democratiehulp aan te bieden. Er zijn veel Amerikaanse overheidsagentschappen betrokken bij democratiehulp, die voornamelijk actief zijn door andere Amerikaanse groeperingen te ondersteunen bij het implementeren van de hulp in andere landen (Carothers, 1999: 6-7). Hoewel democratiehulp inmiddels behoorlijk gegroeid is, zijn er weinig bronnen over. Evaluaties van democratiehulp worden vaak alleen geschreven als informele, interne memo's. Zelfs de meer ervaren mensen en organisaties schrijven maar zelden over de democratiehulp die ze bieden (Carothers, 1999: 8; Bjornlund, 2004: 9). Ondanks het feit dat democratiehulp een groeiend fenomeen is en het een zeer groot belang dient, is er dus nog betrekkelijk weinig inhoudelijk over geschreven. Het is dan ook van belang om in de nabije toekomst democratiehulp beter in kaart te brengen. Dit onderzoek tracht hieraan bij te dragen, door verschillende benaderingen binnen Amerikaanse democratiehulp met elkaar te vergelijken binnen de casus van Mexico.

Organisaties die democratiehulp geven formuleren doelen en subdoelen voor de hulp. Deze doelen trachten ze te bereiken door gebruik te maken van bepaalde middelen. De effectiviteit van democratiehulp wordt vaak voor een groot deel bepaald door het voor ogen gestelde doel en de middelen die hiervoor gebruikt worden. De enorme globale uitbreiding van democratie en democratiehulp eind vorige eeuw heeft geleid tot een buitengewone focus op één democratische institutie in het bijzonder: verkiezingen (Bjornlund, 2004: 7). Het sturen van verkiezingswaarnemers naar ontwikkelingslanden is een middel dat daarom zeer vaak gebruikt wordt door internationale organisaties om democratie te bevorderen. Sinds de Koude Oorlog zijn democratische verkiezingen

een eerste voorwaarde voor internationale politieke legitimiteit (Bjornlund, 2004: 8). Bovendien waren er sinds het uiteenvallen van multinationale staten, zoals de voormalige Sovjet-Unie, verscheidene nieuwe staten op zoek naar internationale steun bij verkiezingen om een legitieme regering te vormen, zorgt verkiezingswaarneming voor een kleinere kans op fraude door electorale autoriteiten of regerende partijen en verhoogt verkiezingswaarneming de internationale legitimiteit van de staat (Bjornlund, 2004: 8).

Hoewel democratiehulp een bescheiden maar zinvolle bijdrage levert aan democratische transitie, zijn er ook keerzijden aan het veelgebruikte beleid op het gebied van democratiehulp van internationale organisaties.

De standaard internationale aanpak, waarbij de nadruk wordt gelegd op de verkiezingen en verkiezingswaarnemingen, bedreigen de lange termijn democratisering vanwege vijf algemene redenen (Bjornlund, 2004: 12). Ten eerste wordt er vaak te veel verwacht van verkiezingen en verkiezingswaarneming. De internationale samenleving rekent er vaak op dat verkiezingen het proces van natievorming sterk stimuleren na gewelddadige conflicten. Ook verwachten diplomaten en nationale leiders soms dat verkiezingen politieke crises op kunnen lossen (Bjornlund, 2004: 12). Ten tweede blijft de huidige methode gebrekkig. De standaard methode die gebruikt wordt, legt een te grote nadruk op de verkiezingsmechanismen en de verkiezingsdag zelf. Verkiezingen zijn brede politieke processen die zich ontvouwen in de loop van de tijd en internationale waarneming kan wat dit betreft gevaarlijk oppervlakkig te zijn (Bjornlund, 2004: 13). Ten derde blijken waarnemingsorganisaties vaak andere belangen en doelen te hebben dan democratisering. In de mandaten, belangen en beperkingen van waarnemingsgroepen reflecteren vaak de nationale belangen van de bijdragende landen of de belangen van de non-gouvernementele organisatie die de hulp biedt (Bjornlund, 2004: 13). Ten vierde zijn het vaak de internationale waarnemingsgroepen die de meeste aandacht krijgen met betrekking tot financieringen en berichtgeving, terwijl de binnenlandse groepen de meeste potentie hebben om een aanzienlijke en duurzame bijdrage te leveren aan democratische transitie (Bjornlund, 2004: 13). Ten vijfde moeten verkiezingswaarnemingen eerlijk zijn en er moeten consistente normen van toepassing zijn. Verkiezingswaarneming wordt vaak beschouwd als gefaald, wanneer de verkiezingen niet hebben geleid tot eerlijk verkozen functionarissen en als succesvol wanneer dit wel het geval is. Democratisering gaat echter verder dan dit en is een proces dat tijd nodig heeft. Een focus op verkiezingen geeft dus niet altijd een goed beeld van het proces van democratisering in een bepaald land (Bjornlund, 2004: 13-14).

Ook Carothers onderscheidt een aantal kritiekpunten aan het huidige Amerikaanse beleid op het gebied van democratiehulp. Hij beschrijft de drie componenten van de *core strategy* en de

tekortkomingen aan alle componenten. De eerste component is het democratiemodel. Bijna elk deel van dit model reflecteert ideeën over democratie die specifiek toepasselijk zijn op de Verenigde Staten en het is onzeker in hoeverre dit model ook toepasbaar is voor andere landen (Carothers, 1999: 97). Amerikaanse democratiepromotors zouden meer open moeten staan voor andere democratie-uitingen en andere manieren om tot een democratie te komen (Carothers, 1999: 99-100). De tweede component is het idee van *institutional modeling*. Dit is het verschijnsel dat instituties van democratieën worden overgenomen om de democratisering in transitielanden te bevorderen. Hierbij wordt te weinig rekening gehouden met de maatschappij waar de instituties onderdeel van uitmaken. De structuur van macht, autoriteit, belangen, hiërarchieën, loyaliteiten en tradities die deel uitmaken van het sociaal-politieke leven in een land worden te weinig in acht genomen (Carothers, 1999: 92-101). De derde component is het idee van een natuurlijke volgorde van democratisering. Het einde van de vorige eeuw heeft aangetoond dat landen niet altijd een bepaald pad volgen en dat standaard democratiehulp, die niet is gespecificeerd aan de hand van het land, niet altijd zinvol is (Carothers, 1999: 103). Hoewel Carothers een onderscheid maakt tussen deze drie punten van kritiek, sluiten ze in zeer sterke mate op elkaar aan.

De kritiek richt zich dus voornamelijk op het gebrek aan toespitsing van de democratiehulp op de specifieke context van het land. Vaak wordt er uitgegaan van een standaardmodel, dat veel lijkt op het Westerse, liberale democratiemodel en aan de hand van dit model wordt er getracht democratie in te voeren in andere landen. De context bepaalt echter in welke aarde de hulp valt en daarom is het erg belangrijk om de democratiehulp toe te spitsen op de specifieke casus. In dit onderzoek wordt er gekeken in hoeverre verschillende Amerikaanse organisaties gebruik maken van standaardmodellen van democratisering en in hoeverre ze het beleid aanpassen aan het land waarin de hulp aangeboden wordt.

## **Context Mexico**

Mexico is de twaalfde grootste economie van de wereld en de derde grootste handelspartner van de Verenigde Staten. Toch heeft Mexico te kampen met enorme problemen op het gebied van armoede. Volgens het *National Council on Evaluation of Social Development Policy* wordt meer dan 45% van de Mexicaanse bevolking als arm beschouwd en 18% zelfs als zeer arm (USAID, 2012).

Zeven jaar na de revolutie van 1910 zorgde een nieuwe grondwet voor de oprichting van de Verenigde Mexicaanse Staten als een federale republiek. Tot 2000 werd het land gedomineerd door de *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) – de Revolutionaire, Institutionele Partij – op basis van patronage, corruptie en onderdrukking. Veel van het regeren vond plaats in het geheim en de rechtsstaat werd vaak aangetast door arbitraire macht (Freedom House, 2011). Vanaf 2000 begonnen



twee andere partijen, de *Partido Acción Nacional* (PAN) – de Nationale Actiepartij – en de *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) – de Partij van de Democratische Revolutie – een grotere rol te krijgen (Freedom House, 2011). De PRI verloor toen voor het eerst de presidentiële verkiezingen, wanneer president Vicente Fox Quesada van de PAN werd verkozen tot president, ondersteund door een anticorruptie platform dat verandering in de Mexicaanse politiek eiste. In de daaropvolgende presidentiële verkiezingen, de omstreden verkiezingen van 2006, won de kandidaat van de PAN, Felipe Calderón, na bitter bevochten verkiezingen met een verschil van minder dan één procent van de stemmen van zijn rivaal Andres Manuel Lopez Obrador, van de PRD (Center for Systemic Peace, 2011). Obrador claimde na de verkiezingen dat Calderón door fraude had gewonnen en ging de strijd aan in zowel de rechtbank als op straat. Na een protestcampagne die zes maanden geduurd heeft, bevestigde de rechtbank echter de overwinning van Calderón en kon deze eindelijk in functie treden (Center for Systemic Peace, 2011). In de tussentijdse verkiezingen van 2009 herwon de PRI zijn kracht in het Congres en kwamen in verscheidene staten weer gouverneurs van de PRI aan de macht (National Democratic Institute: 2012).

Mexico is een electorale democratie, heeft een presidentieel systeem en de functionarissen worden verkozen met directe verkiezingen en proportionele representatie. De verkiezingen worden sinds 2006 over het algemeen als vrij en eerlijk beschouwd (Freedom House, 2011). Evenals vele andere politieke systemen in Latijns-Amerika de laatste jaren, wordt het Mexicaanse politieke systeem echter toenemend gedestabiliseerd door populistische inspanningen om het verkiezingsproces omver te werpen door middel van straatprotesten (Center for Systemic Peace, 2011). De grondwet van Mexico zorgt voor een scheiding der machten tussen de uitvoerende, wetgevende en de rechtsprekende macht. Niettemin zijn de uitvoerende bevoegdheden veel groter dan die van de andere machten met de dominantie in de politiek door de PRI. Partijhiërarchie, het feit dat wetgevers worden verkozen voor korte niet-hernieuwbare termijnen en de brede en diverse wetgevende macht hebben ervoor gezorgd dat het makkelijker is voor de uitvoerende macht om de wetgevende macht te overschaduwten (Center for Systemic Peace, 2011). Regionale overheden krijgen in Mexico steeds meer autonomie en tonen steeds meer weerstand tegen centrale overheidsinitiatieven. De rechterlijke macht wordt over het algemeen als onafhankelijk geacht, maar wordt zo nu en dan blootgesteld aan invloeden van de uitvoerende macht (Center for Systemic Peace, 2011). Bovendien wordt de effectiviteit van de rechterlijke macht belemmerd door beperkte middelen en te hoge werkdruk. Terwijl partijcompetitie sterk gereguleerd is geworden in de afgelopen jaren, blijft politiek gemotiveerd geweld een groot probleem in voornamelijk de zuidelijke staten van Mexico (Center for Systemic Peace, 2011). Mexicaanse politieke partijen hebben de afgelopen jaren grote vooruitgang geboekt richting interne hervormingen, maar er zijn nog steeds een aantal factoren die belemmeren dat partijen en hun parlementaire groepen de burgerbelangen

in Mexico volledig kunnen behartigen. Er zijn weinig mechanismen die publieke participatie in de beleidsvorming stimuleren; er zijn weinig effectieve verbanden tussen partijen en maatschappelijke organisaties; er is weinig sprake van politieke participatie van vrouwen; en er is slechts in beperkte mate sprake van interne democratie, hulpverlening en verantwoordelijkheid binnen de partijen (National Democratic Institute: 2012).

In 2010 zijn de percepties van de kwetsbaarheid van politici onder de druk van de georganiseerde misdaad gestegen, vanwege de moorden op meerdere hoge functionarissen. Corruptie blijft daarnaast een ernstig probleem in Mexico. De vrijheid van meningsuiting, geloof, vergadering en vereniging zijn grondwettelijk vastgelegd, maar deze worden in Mexico niet altijd even goed beschermd (Freedom House, 2011). Er zijn wel wat verbeteringen op het gebied van vrijheid van meningsuiting, maar de situatie omtrent de veiligheid van journalisten is sinds een aantal jaren aanzienlijk verslechterd, waarmee Mexico één van 's werelds gevaarlijkste landen voor journalisten is geworden. Het debat betreffende abortus en rechten van homoseksuelen heeft de discussie van geloof weer wat opgelaaid de laatste jaren en politieke en maatschappelijke meningsuiting is beperkt in sommige regio's (Freedom House, 2011). Het rechtssysteem blijft geteisterd door vertragingen en onvoorspelbaarheid. Op het platteland blijft het respect voor wetten door officiële instanties nog zwak en de coördinatie tussen de federale overheid en de politie is problematisch. Wetshandhaving wordt ondermijnd door omkoping en een aanzienlijke meerderheid van de misdaden worden niet gemeld, omdat de onderbetaalde politie wordt gezien als onbekwaam of in competitie met criminelen (Freedom House, 2011). Het presidentiële gezag over de krijgsmacht is omvangrijk, maar het leger heeft in het verleden vaker geopereerd buiten de publieke controle. Het aantal misdaden toegeschreven aan drugs en de georganiseerde misdaad is sterk gestegen sinds 2007 en hoewel de Mexicaanse wet alle vormen van discriminatie verbiedt, worden inheemse volken nog steeds gemarginaliseerd door sociale en economische discriminatie (Freedom House, 2011). Daarnaast komen huiselijk geweld en seksueel misbruik veel voor en worden de daders hiervoor zelden gestraft (Freedom House, 2011).

Mexico heeft dus nog steeds sterk te kampen met criminaliteit en ongelijkheid. De sociale en economische voorwaarden voor een democratie, die sommige theoretici als noodzakelijk beschouwen zijn nog niet geheel aanwezig (Lipset, 1959; Brickner, 2010). Wel is er een vooruitgang te zien op institutioneel niveau, gezien de verkiezingen die sinds 2006 als open en eerlijk worden beschouwd en het feit dat er in 2000 een einde is gekomen aan de alleenheerschappij van de PRI. Voor lange termijn democratisering zullen echter de rechtstatelijke en sociale en economische aspecten van de samenleving ook moeten veranderen, dus wordt er hier aandacht besteed aan de mate waarin Amerikaanse organisaties hier rekening mee houden bij het bepalen van hun beleid op het gebied van democratiehulp.

## ***Resultaten van democratiehulp***

Dit onderzoek richt zich op het beleid dat Amerikaanse organisaties toepassen op de democratisering van Mexico. Om dit goed met elkaar te kunnen vergelijken, zal er eerst een korte samenvatting worden gegeven van het beleid van de verschillende organisaties en hierbij wordt kort uiteen gezet wat er opvallend is aan dat beleid. Vervolgens zullen deze organisaties en het beleid dat zij voeren met elkaar vergeleken worden en wordt het geanalyseerd aan de hand van de theorie die al over dit onderwerp bekend is.

### **Het National Democratic Institute (NDI)**

Het NDI heeft verschillende projecten gedaan in Mexico. Veel van deze projecten zijn gericht op het creëren van een goede basis voor democratisering naast de instituties die hiervoor nodig zijn. De belangrijkste projecten zijn de volgende:

- *Political Leadership Program*: als onderdeel van een project in de hele regio om politieke partijen te ondersteunen en vernieuwen, heeft het NDI met tachtig opkomende leiders van de drie grootste partijen in Mexico gewerkt om hervormingsprojecten in de partijen te starten. In de huidige projecten probeert het NDI om de relatie met de kiezers, de communicatie tussen partijen en beleidsdebatten – via het gebruik van nieuwe technologieën en sociale netwerken – te verbeteren. Daarnaast proberen ze de trainingsfaciliteiten van de partijen te verbeteren (National Democratic Institute, 2012). Het doel is dus om de partijen sterker te maken, door belangrijke individuen binnen die partijen beter op te leiden en te helpen de hervormingen door te zetten.
- *Promoting Women's Political Participation*: terwijl Mexicaanse vrouwen langzaamaan hogere posities binnen het politieke leiderschap verkrijgen, missen veel vrouwen nog steeds de toegang of de vaardigheden die nodig zijn om te strijden voor politieke functies op hetzelfde niveau als mannen en om te slagen als verkozen vertegenwoordigers (National Democratic Institute, 2012). Het NDI probeert de positie van de vrouw in de politiek te verbeteren door vrouwelijk partijactivisten en –leiders workshops te geven in media management, berichtontwikkeling, fondsenwerving, tijdmanagement, vrijwilligerswerving en het gebruik van nieuwe technologieën. Daarnaast helpt het NDI de vrouwenafdeling binnen politieke partijen en maatschappelijke groepen die gericht zijn op de politieke rechten van de vrouw om geslachtsdiscriminatie in de politiek te elimineren (National Democratic Institute, 2012).
- *Support for Civil Society*: als onderdeel van voortdurende inspanningen om de Mexicaanse *civil society* te versterken om verkozen functionarissen en politieke partijen effectiever te verbinden en grotere *responsiveness* aan te moedigen naar de belangen van de burgers, geeft

het NDI technische assistentie aan maatschappelijke groeperingen en *Disability Persons Organizations* op het gebied van vaardigheden die essentieel zijn voor politieke belangenbehartiging (National Democratic Institute, 2012).

- *Security Sector Reform*: op dit moment helpt het NDI maatschappelijke groeperingen die geïnteresseerd zijn in publieke veiligheidsissues om hun impact op het besluitvormingsproces van veiligheidsbeleid, op lokaal of nationaal niveau, te maximaliseren. Het NDI organiseert forums tussen maatschappelijke leiders en kandidaten over publieke veiligheidsissues en met commissies van de lokale wetgevende macht op het gebied van wetsontwerpen. Hierdoor kunnen maatschappelijke leiders zich verbinden met regeringsfunctionarissen om voorstellen op het gebied van publiek veiligheidsbeleid beter te kunnen waarnemen (National Democratic Institute, 2012).

Vóór deze projecten heeft het NDI ook andere projecten gedaan in Mexico, zoals *Women's Caucuses*, *Electoral Processes and Political Reform*, en *Strengthening Party Training Institutes*. Opvallend aan het beleid van het NDI op het gebied van democratiehulp is dat het zich ook richt op het versterken van de sociale voorwaarden voor een democratie. Het NDI richt zich enerzijds op instituties, maar ook op de context waarin de democratisering plaats moet vinden. Op die manier probeert het NDI bij te dragen aan de socio-economische condities in Mexico, waardoor op lange termijn de democratisering duurzamer zal zijn.

### **Het International Republican Institute (IRI)**

Het IRI is de politieke tegenhanger van het NDI. Beiden zijn de nationale non-profit organisaties van respectievelijk de republikeinen en de democraten. Beide organisaties stimuleren vrijheid en democratie in de hele wereld door te helpen met zowel institutionele als socio-economische voorwaarden voor een democratie. De belangrijkste projecten van het IRI in Mexico zijn:

- *Politieke Partijen*: het IRI ondersteunt verbeteringen in de democratische processen van de drie grootste partijen. Daarnaast stimuleert het IRI de partijen om transparanter en breder te worden. Het uiteindelijke doel hiervan is om het concurrentievermogen, de verbreding en de verbindingen met de stemmers op het gebied van belangrijke kwesties te vergroten (International Republican Institute: 2012). Het IRI heeft seminars en persoonlijke consultaties georganiseerd in Mexico met experts vanuit de hele wereld en deze bleken een groot succes. De PAN heeft in navolging hiervan een verkiezingscommissie aangesteld om gelijkheid en transparantie tijdens de selectie en verkiezing van kandidaten voor publieke functies op alle niveaus van de overheid te verzekeren en zowel de PAN als de PRI zijn sindsdien in staat om nieuwe leden te registreren via het internet. Ook verzorgt het IRI evenals vele andere instituten zelf trainingen (International Republican Institute: 2012).

- Democratic Governance: het IRI introduceerde in 2008 het *governance program*. Met hulp van de NED, bood het IRI een aantal gemeentebesturen technische assistentie om de *responsiveness* naar de burgerbelangen te verbeteren en de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening te verhogen (International Republican Institute: 2012). Dit project biedt ambtenaren tijdige opiniepeilingen over burgerprioriteiten, traint ambtenaren hoe mechanismen voor transparantie geïmplementeerd kunnen worden en verbetert de kwaliteit en de frequentie van de communicatie tussen overheden en hun kiezers (International Republican Institute: 2012).
- Civil Society: het IRI ondersteunt *civil society* organisaties die een grotere betrokkenheid in politieke en sociale dialogen stimuleren, speciaal in de traditioneel gemarginaliseerde sectoren van de maatschappij, zoals inheemse volkeren en de jeugd. Zo hielp het IRI in de aanloop naar de parlementsverkiezingen van 2009 *civil society* organisaties om jonge inheemse stemmers in te schrijven in het kiesregister en begon het IRI programma's om jonge burgers over hun stemrecht te onderwijzen (International Republican Institute: 2012).

Opvallend is dat het programma van het IRI in grote mate overeenkomt met dat van het NDI. Ook het IRI richt zich voornamelijk op het verbeteren van de voorwaarden voor een democratie, door partijen te versterken, in plaats van op bijvoorbeeld het waarnemen van verkiezingen. In andere gebieden richten beide organisaties zich ook op deze institutionele zaken, dus kennelijk veronderstellen beide organisaties dat in Mexico het belang van het verbeteren van de socio-economische voorwaarden zeker zo groot is als dat van de institutionele voorwaarden.

### **De United States Agency for International Development (USAID)**

USAID Mexico kreeg in 2010 28 miljoen dollar voor het programma voor ontwikkelingssamenwerking om de Mexicaanse ontwikkeling en hervormingsinitiatieven te ondersteunen (USAID, 2012). De belangrijkste projecten waar ze sindsdien aan werken zijn:

- The Mérida Initiative: onder het *Mérida Initiative* werkt USAID aan de veiligheid en sociale en economische status van Mexicaanse gemeenten door de rechtsstaat te bevorderen, door de invoering van het nieuwe rechtssysteem van Mexico te ondersteunen en door Mexico te helpen sterke en veerkrachtige gemeenschappen te bouwen door middel van partnerschappen met de Mexicaanse regering en de *civil society*. Het doel van dit initiatief is in het bijzonder om de strijd aan te gaan met de georganiseerde misdaad (USAID, 2012).
- Versterkte Rechtsstaat: USAID versterkt de juridische sector in Mexico door te werken met nationale en federale justitie-instellingen om hun capaciteit te verhogen en om de transparantie, het publieke toezicht en de publieke verantwoordelijkheid te verbeteren waardoor de Mexicaanse burgers beter gediend kunnen worden onder de nieuwe

constitutionele hervormingen die de politie- en strafrechtelijke procedures vormen (USAID, 2012).

- Concurrentievermogen: USAID ondersteunt Mexicaanse initiatieven om het concurrentievermogen van het land te verbeteren door te werken met Mexicaanse federale, nationale en lokale overheidsinstellingen, non-gouvernementele organisaties en de private sector om op die manier duurzame ondersteuning te bieden voor voortdurende economische beleidshervormingen en systematische veranderingen (USAID, 2012).
- Preventie en Bestrijding van Infectieziekten: USAID steunt Mexicaanse inspanningen om de reactie op infectieziekten te verbeteren, voornamelijk HIV/AIDS en tuberculose (TB). In het geval van HIV/AIDS omvat dit onder andere het stimuleren van gezonder gedrag en het verminderen van het stigma en de discriminatie. Op het gebied van TB, werkt USAID samen met publieke en private partners om de bekwaamheid van Mexico – om de ziekte op te sporen, te diagnosticeren en de verspreiding te controleren – te verbeteren om op die manier de internationale normen te behalen (USAID, 2012).
- Hogere Opleiding: USAID versterkt het hoger onderwijs in zowel de Verenigde Staten als Mexico om wederzijdse ontwikkelingsproblemen beter te kunnen onderzoeken, strategische samenwerkingsverbanden aan te gaan en het concurrentievermogen van Mexico verder te versterken. Daarnaast verzorgt USAID beurzen voor lerarenopleidingen en technische opleidingen voor de jeugd om meer mogelijkheden te scheppen voor achtergestelde landelijke, inheemse volkeren (USAID, 2012).
- Subnationale Overheidsfinanciën: USAID werkt samen met een financieel adviesbureau om nieuwe financiële structuren en werkwijzen te introduceren in Mexico om subnationale overheden te helpen toegang te krijgen tot Mexico's kapitaalmarkt om zo de leningskosten te verlagen (USAID, 2012).
- Bondgenootschappen tussen de VS en Mexico: USAID probeert het bondgenootschap tussen de VS en Mexico te versterken en stimuleert samenwerking tussen de nationale instellingen van de wetgevende en uitvoerende macht van de beide landen, vooral op het gebied van grenswetgevers en aanklagers. Hierdoor verdiepen de VS en Mexico hun samenwerking om economische groei te verhogen, legale grensovergangen te versnellen en de gezondheid en het welzijn van de burgers rond de grens te beschermen (USAID, 2012).

De USAID richt zich duidelijk op zowel de institutionele als de socio-economische voorwaarden voor een democratie. Aan de ene kant werkt de USAID aan de rechtsstaat en andere onderdelen van de juridische sector, maar aan de andere kant probeert de USAID ook de criminaliteit aan te pakken en werkt het mee aan projecten om de gezondheid en educatie in Mexico te verbeteren. Wat echter wel opvalt aan dit beleid is dat het behoorlijk gericht is op de Verenigde Staten. Binnen meerdere

projecten valt op dat de Amerikaanse belangen ook een grote rol spelen bij de keuze voor bepaald beleid. De USAID werkt aan het bondgenootschap tussen Mexico en de Verenigde Staten en er ligt een sterke focus op de grensgebieden tussen beide landen. Dit is een van de punten van kritiek die Bjornlund noemt, namelijk dat er andere belangen in acht worden genomen dan de democratisering van Mexico. De vraag die dan ook gesteld moet worden is of de prioriteit van de USAID wel altijd bij de democratisering van Mexico ligt.

### **De National Endowment for Democracy (NED)**

De NED besteedt op dit moment ruim 1,5 miljoen dollar aan projecten in Mexico (NED, 2011). Dit budget wordt besteed aan de volgende projecten:

- American Center for International Labor Solidarity: het doel van het *Solidarity Center (SC)* is het stimuleren van onafhankelijke, democratische vakbonden. Dit probeert het SC te bereiken door te werken aan het organisatievermogen van vakbonden, aan het vermogen om democratische besluitvorming te implementeren en door de rechtsstaat te versterken om de werknemersrechten te beschermen (NED, 2011).
- Campaña Global por la Libertad de Expresión A19: om de straffeloosheid in Mexico aan te pakken, versterkt de NED het onderzoek naar de vrijheid van meningsuiting en bevordert de NED de jurisprudentie die de vrijheid van meningsuiting beschermt om aan internationale standaarden te voldoen. Daarnaast probeert het een grotere samenwerking te stimuleren tussen de procureurs uit de publieke en de private sector die te maken hebben met mensenrechtzaken (NED, 2011).
- Centro de Derechos Humanos de las Mujeres: de NED probeert op deze manier de toegang tot justitie voor vrouwen te verbeteren. Zo stimuleert de NED hervormingen op dit gebied en geeft trainingen aan autoriteiten die hiermee te maken hebben en juridisch advies aan slachtoffers (NED, 2011).
- Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas: hiermee versterkt het NED het vermogen van verdedigers van de mensenrechten. Door een netwerk te creëren van verdedigers van de mensenrechten, kunnen deze de *best practices* uitwisselen (NED, 2011).
- Centro de Periodismo y Ética Pública (CEPET): het CEPET geeft een jaarlijks rapport uit over de status van de vrijheid van meningsuiting in Mexico. Daarnaast kijkt het CEPET naar het gebruik van journalisten van *self-censorship* als strategie voor hun veiligheid. Dit project heeft als doel om de vrijheid van meningsuiting te bevorderen (NED, 2011).
- Centro Regional de Defensa de Derechos Humanos "José Ma. Morelos y Pavón": het *Centro Morelos* geeft trainingen in twee gemeenten over burgerrechten en politieke rechten en

participatie. Hiermee wil het centrum participatie van burgers bevorderen, voornamelijk onder de gemarginaliseerde, inheemse groepen (NED, 2011).

- *Ciudadanos en Medios, Democracia e Información*: dit project richt zich op het versterken van de objectiviteit en verantwoordelijkheid van de media in Mexico en op het aanmoedigen van het publieke debat over journalistieke dekking van de fundamentele politieke kwesties in Mexico (NED, 2011).
- *International Republican Institute (IRI)*: het IRI heeft een project, deels gefinancierd door de NED om de overheid meer verantwoordelijk te maken en om de dienstverlening te richten op de prioriteiten van de burgers (NED, 2011).

Opvallend aan de NED is dat dit voornamelijk een financierend orgaan is. In tegenstelling tot een aantal andere actieve organisaties binnen de Amerikaanse democratiehulp in Mexico, besteedt de NED vrijwel alle projecten uit aan andere organisaties. De projecten die de NED financiert zijn voornamelijk gericht op het verbeteren van de mensenrechten, om zo een betere ondergrond te creëren voor een democratie.

### Het Carter Center

Het *Carter Center* ondersteunt het proces van democratisering in Mexico door twee grote projecten, namelijk *Waging Peace* en *Fighting Disease*. In het laatst genoemde project gaat het *Carter Center* de strijd aan met de zogenaamde *river blindness*, een ziekte die voornamelijk in Guatemala en Mexico nog voorkomt, met vaak blindheid tot gevolg (Carter Center, 2012). Het project *Waging Peace* is onderverdeeld in een aantal deelprojecten:

- *Monitoring Elections*: het *Carter Center* heeft de verkiezingen in Mexico in de gaten gehouden sinds 1986. Sinds 1992 heeft het centrum ook meerdere waarnemingsmissies naar Mexico gestuurd. Hiermee probeert het centrum vrije en open verkiezingen te stimuleren en ook electorale hervormingen te ondersteunen (Carter Center, 2012).
- *Promoting Economic Cooperation*: om de economische samenwerking te verbeteren organiseerde het *Americas Program* van het *Carter Center* een forum over de *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*. Hier werd gediscussieerd over het belang van de NAFTA (Carter Center, 2012).
- *Urging a Moratorium on Arms Sales*: Om een *arms race* in Latijns-Amerika te voorkomen, heeft het *Carter Center* er bij regeringen in deze regio op aangedrongen om te stoppen met grote investeringen in wapens. Behalve om een *arms race* te voorkomen, houden deze investeringen belangrijkere investeringen in bijvoorbeeld onderwijs ook tegen, dus is dit project van groot belang. In begin 1998 slaagde het *Carter Center* erin om met in totaal 42



regeringshoofden een overeenkomst te tekenen om de aanschaf van wapens twee jaar op te schorten (Carter Center, 2012).

Het *Carter Center* helpt Mexico dus voornamelijk in hervormingsprojecten. Zo is het *Carter Center* een veelvuldige waarnemer geweest tijdens verkiezingen in Mexico, om te adviseren over verbeterpunten en probeert het *Carter Center* adviezen uit te brengen over economische zaken in Mexico. Opvallend is wel dat er een vrij grote focus ligt op de NAFTA. Ook Amerikaanse economische belangen lijken hierbij een rol te spelen, evenals bij de USAID. Bij het laatste project kan wellicht ook een Amerikaans belang aan de grondslag liggen. Voor de Verenigde Staten is het van belang om Latijns-Amerika als het ware klein te houden. Wanneer Latijns-Amerikaanse regeringen op een hoog niveau investeren in wapens, wordt het ook een risico voor de Verenigde Staten, dus behalve dat deze investeringen in het licht van de democratisering in Mexico beter besteed kunnen worden aan voorwaarden voor de democratie, is dit wel degelijk ook in het voordeel van de Verenigde Staten, wanneer voorkomen wordt dat Latijns-Amerika over een groot arsenaal aan wapens kan beschikken.

#### **De International Foundation for Electoral Systems (IFES)**

De IFES is, zoals de naam al doet vermoeden, volledig gericht op de verkiezingen. De IFES onderhoudt nauwe banden met het *Instituto Federal Electoral* (IFE), het Mexicaanse instituut voor de nationale verkiezingen, om op die manier beter inzicht te krijgen in het verkiezingsproces in Mexico en betere steun te kunnen bieden aan electorale hervormingsinitiatieven (Equipo Investigador de IFES Fundación Internacional para Sistemas Electorales, IFES, 2009). Een belangrijk project van de IFES was om in samenwerking met het IFE de invoering van de verkiezingshervormingen van 2007/2008 in Mexico vanuit een internationaal, vergelijkend perspectief in kaart te brengen. Hiermee konden de instituten een goede inschatting maken van de waarde van de hervormingen en advies geven over eventuele nieuwe hervormingen (Equipo Investigador de IFES Fundación Internacional para Sistemas Electorales, IFES, 2009). De IFES richt zich dus alleen op de instituties die noodzakelijk zijn in het proces van democratisering. Er wordt in hun campagne geen aandacht besteed aan andere factoren die een rol spelen bij de democratisering van een land. Doordat de IFES samenwerkt met de nationale actor op het gebied van de verkiezingen, kan de organisatie veel inzicht verschaffen in het verkiezingsproces in Mexico. Daarnaast kan de IFES goede adviezen uitdragen voor hervormingsinitiatieven om de verkiezingen nog meer vrij en open te maken. Het is echter de vraag of het beleid van de IFES ook effectief zou zijn wanneer er geen andere actoren actief zouden zijn op het gebied van democratiehulp in Mexico. Want zoals meerdere theoretici al hebben beargumenteerd is een democratie zonder democratische socio-economische achtergrond erg vatbaar voor een terugval naar een minder democratisch regime.

## **Analyse en Conclusie**

De verschillende Amerikaanse organisaties richten zich dus duidelijk op verschillende aspecten van het proces van democratisering in Mexico. Het NDI en het IRI richten zich op versterking van de politieke partijen en op de socio-economische voorwaarden voor een democratie. De USAID richt zich op zowel institutionele als socio-economische voorwaarden en ook bij de NED, het *Carter Center* is het beleid op beide factoren gericht. De IFES richt zich heel duidelijk alleen op institutionele factoren. Bij de USAID en het *Carter Center* zijn de motieven voor de democratiehulp niet helemaal zeker. De andere organisaties richten zich veel duidelijker echt op het democratiseringsproces in Mexico en hoewel daar ook andere motieven aan de grondslag zouden kunnen liggen, lijken deze organisaties toch meer gefocust te zijn op de democratisering van Mexico. Uiteraard is het vrijwel onmogelijk om zeker te weten dat dit daadwerkelijk het doel is van deze organisaties. Het zou ook zeker mogelijk kunnen zijn dat ook deze organisaties andere doelen in gedachten hebben, zoals het verhogen van de reputatie door het bieden van 'ontwikkelingshulp'. Voor organisaties met een politieke basis zoals het NDI en het IRI, kan dit zeker een van de redenen zijn om te starten met dergelijke projecten. Vervolgens zijn die projecten echter wel volledig gericht op het verbeteren van de voorwaarden voor een democratie in Mexico. Bij de USAID en het *Carter Center* komt er in de projecten een vrij duidelijke nadruk op de belangen van de Verenigde Staten naar voren. Veel projecten zijn gericht op gemeenschappelijke belangen voor de Verenigde Staten en Mexico. Een voorbeeld hiervan zijn de projecten die gericht zijn op het verbeteren van de onderlinge verhoudingen, door bondgenootschappen te verdiepen of de NAFTA opnieuw te promoten bij de lidstaten. Hoewel het dus niet helemaal duidelijk is wat de motieven zijn voor organisaties zoals de USAID en het *Carter Center*, blijft het wel degelijk in het voordeel van Mexico dat ze hun projecten voortzetten. Het is namelijk ook erg moeilijk om de motieven van organisaties te achterhalen.

Het is lastig om de effectiviteit van de verschillende benaderingen in te schatten. Daarom focust dit onderzoek zich ook op de ex ante waarschijnlijkheid van succes van de verschillende benaderingen binnen de democratiehulp. De Freedom House score van Mexico is in de laatste tien jaar nagenoeg gelijk gebleven en is zelfs licht achteruit gegaan. Niettemin worden de Freedom House scores voor landen in Latijns-Amerika vaak bekritiseerd in verband met een Amerikaanse bias. Een belangrijk probleem in Mexico is nog steeds de criminaliteit en de scores die Mexico krijgt hangen vaak samen met deze criminaliteit. Zo is de score vorig jaar gedaald naar 3, doordat er weer een grote uitbraak van criminaliteit was, gericht op journalisten. Hierdoor is het echter lastig in te schatten of de democratiehulp goed werkt. Een onderscheid in waarschijnlijkheid van succes van verschillende aanpakken van de organisaties is dan nog lastiger te maken. Ik veronderstel dat juist de combinatie van projecten van de verschillende organisaties zorgt dat de effectiviteit aanzienlijk stijgt. Op deze

manier wordt er namelijk niet alleen aan de institutionele voorwaarden gewerkt, maar wordt er ook getracht de samenleving en maatschappij klaar te maken voor een democratie. Wanneer een maatschappij niet klaar is voor een democratie, kan er wel voldaan zijn aan de institutionele voorwaarden, maar zal de democratie niet waarschijnlijk van een duurzame aard zijn. Andersom kan een samenleving klaar zijn voor een democratie, maar moeten ook de instituties op een behoorlijk niveau ontwikkeld worden. Juist doordat er zo veel actoren in Mexico actief zijn, is de waarschijnlijkheid van succes van de verschillende benaderingen op dit gebied ook aanzienlijk hoger. Vanwege de verschillende benaderingen die de actoren gebruiken, vullen ze elkaar aan en helpen op die manier elk aspect van de democratisering versterken. In dit onderzoek werd alleen gekeken naar het beleid van verschillende Amerikaanse actoren op het gebied van democratiehulp in Mexico, dus er zijn, naar verwachting, nog een heel aantal actoren op dit gebied niet onderzocht. Er is grootschalig onderzoek nodig om de democratiehulp in Mexico in alle volledigheid in kaart te brengen. Pas dan kan met zekerheid gesteld worden hoe groot de waarschijnlijkheid van succes is van de verschillende benaderingen en ook kan daarmee bewezen worden dat juist de combinatie van de verschillende benaderingen zorgt voor effectief beleid.

In dit onderzoek is geen eenduidig antwoord gevonden op de vraag naar de waarschijnlijkheid van succes van democratiehulp in Mexico. Verder grootschalig onderzoek, met name gebaseerd op evaluatiestudies, zou nodig zijn om de waarschijnlijkheid van succes van het gevoerde beleid goed en volledig in beeld te brengen. Dit was echter niet het enige doel van dit onderzoek. Het belangrijkste doel van dit onderzoek was om meer inzicht te verschaffen in de literatuur betreffende democratiehulp en de verschillende benaderingen die gebruikt worden aangaande democratiehulp. Uit de literatuur kwam vrij duidelijk naar voren dat democratiehulp slechts een bescheiden bijdrage kan leveren aan het proces van democratisering in een land. Dit en een veelvoud van overige factoren zou kunnen verklaren dat de vooruitgang in het proces van democratisering in Mexico is gestagneerd. Bovendien is democratisering een langdurig proces en het is dus erg lastig om de ontwikkelingen volledig bij te houden. Vaak duurt het tientallen jaren voordat er resultaat gezien kan worden van hulp die geboden is. Daardoor is het dan ook vrijwel onmogelijk om met zekerheid te stellen of bepaalde benaderingen van democratiehulp effectief zijn en of de ene benadering effectiever is dan de andere. Veel van de doelen van de organisaties zijn ook om bepaalde aspecten te versterken of verbeteren. Het is uiteraard altijd lastig om te bepalen in hoeverre dit doel behaald is, want het is ook niet duidelijk wat er gebeurd zou zijn als de hulp niet geboden werd. Wat betreft effectiviteit van democratiehulp, kan dus alleen een voorzichtige conclusie worden getrokken over de waarschijnlijkheid van succes.

Wat aan het licht is gekomen in dit onderzoek, is dat socio-economische factoren een zeer grote rol spelen bij democratisering en democratiehulp. Zonder goede socio-economische voorwaarden is een democratie vrijwel nooit duurzaam. Door alleen de instituties aan te passen, kan er wel een democratie gecreëerd worden, maar de kans op een terugval is veel groter dan wanneer de hele maatschappij democratischer is geworden. In Mexico zijn de rechtsstaat en socio-economische factoren een belangrijke belemmerende factor op het gebied van democratisering. Mexico kampt met armoede, ongelijkheid en zware criminaliteit. Het is erg lastig om hier een liberale democratie van te maken zonder eerst deze problemen aan te pakken. Dit is dan ook terug te zien in het beleid van vele organisaties. Vaak is het beleid voornamelijk gericht op het verbeteren van deze factoren en wat minder op de instituties. Toch is er in de laatste tien jaar weinig vooruitgang geboekt in Mexico en het is dus maar de vraag of deze vooruitgang nog gaat komen. Er zou ook sprake kunnen zijn van een semi-autoritair regime, zoals Ottaway deze beschreven heeft. Om dat vast te stellen moet er echter verder onderzoek gedaan worden. Dit zou wel een verklaring kunnen geven voor het gestagneerde democratiseringsproces in Mexico. Een ander inzicht dat dit onderzoek heeft verschaft, is dat het niet altijd duidelijk is wat de motieven zijn van de organisaties om zich bezig te houden met democratiehulp. Gezien dit onderzoek hier echter niet op gericht was, kunnen hier nog geen harde conclusies aan gehangen worden. Wel lijkt er zich een onderscheid op te doen tussen de verschillende organisaties, waaruit duidelijk lijkt te worden dat sommige organisaties meer eigen belangen nastreven dan de belangen van Mexico. Er zou hier nog verder onderzoek naar gedaan moeten worden om dit beter in kaart te brengen.

Het belangrijkste waaraan dit onderzoek heeft bijgedragen is het vermoeden dat de waarschijnlijkheid van succes aanzienlijk stijgt wanneer er meerdere benaderingen van democratiehulp gecombineerd worden, zoals al vaak het geval is door de verschillende actoren die zich hiermee bezig houden. Juist de combinatie van het versterken van instituties en de rechtsstaat en sociale en economische factoren zorgt voor meer duurzaamheid op het gebied van de democratisering. Hoewel verder onderzoek nodig is om dit met zekerheid te stellen, kan dit op basis van dit onderzoek toch al voorzichtig geconcludeerd worden. De verschillende actoren zijn verschillende aspecten van de democratie aan het versterken in Mexico, waardoor de democratie in zijn geheel tot stand kan komen. Wanneer dit niet het geval zou zijn, zouden de instituties wellicht democratisch zijn, maar de samenleving hier nog niet klaar voor zijn of andersom. Door beide kanten te combineren, heeft Mexico een grotere kans om een duurzame democratie te vormen.

## **Referenties**

- Bjornlund, E.C. (2004) *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Brickner, R. K. (2010) 'Feminist Activism, Union Democracy and Gender Equity Rights in Mexico', *Journal of Latin American Studies* 42(04): 749-777.
- Carothers, T. (1999) *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carter Center (2012) 'Waging Peace: Mexico', <http://www.cartercenter.org/countries/mexico-peace.html> (bezocht op: 23 april 2012).
- Center for Systemic Peace (2011) 'Polity IV Country Report 2010: Mexico', <http://www.systemicpeace.org/polity/Mexico2010.pdf> (bezocht op: 21 mei 2012).
- Diamond, L. (1999) *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Freedom House (2010) 'Freedom in the World 2010: Mexico', <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/mexico> (bezocht op: 23 april 2012).
- Freedom House (2011) 'Freedom in the World 2011: Mexico', <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/mexico> (bezocht op: 23 april 2012).
- Equipo Investigador de IFES Fundación Internacional para Sistemas Electorales, IFES (2009) *Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*. Washington: International Foundation for Electoral Systems.
- International Foundation for Electoral Systems (2012) 'Mexico', <http://www.ifes.org/countries/Mexico.aspx> (bezocht op: 23 april 2012).
- International Republican Institute (2012) *Mexico: Overview*. Washington: The International Republican Institute (geraadpleegd via: <http://www.iri.org/sites/default/files/Mexico%2024-2010.pdf>).
- Lipset, S.M. (1959) 'Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy', *The American Political Science Review* 53(1): 69-105.
- National Democratic Institute (2012) 'Mexico', <http://www.ndi.org/content/mexico> (bezocht op: 23 april 2012).
- National Endowment for Democracy (2011) '2010 Annual Report: Latin America and Caribbean', <http://www.ned.org/publications/annual-reports/2010-annual-report/latin-america-and-caribbean> (bezocht op: 23 april 2012).
- Ottaway, M. (2003) *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- USAID (2012) 'Mexico', [http://www.usaid.gov/locations/latin\\_america\\_caribbean/country/mexico/index.html](http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/country/mexico/index.html) (bezocht op: 23 april 2012).