

1 Waar staan we nu?

Eind jaren zeventig waren er nog geen 40 landen met een democratisch bestel. Vandaag de dag hebben meer dan 120 landen - die in totaal tweederde van de wereldbevolking herbergen - gekozen voor een democratische staatsvorm.¹ Het concept van politieke pluriformiteit, het recht van mensen om hun leiders te kiezen en het afleggen van rekenschap door die leiders vormen meer dan ooit tevoren de inzet van burgers en regeringen wereldwijd. Aan deze ontwikkeling liggen meerdere oorzaken ten grondslag.² In de jaren negentig zijn twee daarvan van bijzondere betekenis geweest: het verdwijnen van de Koude Oorlog na de omwentelingen van 1989 en de mondiale informatie-revolutie. Ook na 11 september 2001 is, ondanks het toegenomen terrorisme en de internationale inspanningen om dit te bestrijden, over het geheel genomen voortgang geboekt op het gebied van democratisering.³ Aan het begin van de 21e eeuw blijkt er ideologisch geen alternatief meer te bestaan voor de democratische orde.⁴

Niettemin is de aanvankelijke euforie rond de democratiseringsgolf van de jaren negentig in grote delen van de wereld gaandeweg behoorlijk getemperd. De nieuw verworven democratie blijkt in veel gevallen niet vanzelf goed te functioneren. Talloze burgers zien met lede ogen aan hoe onervaren, gekozen regeringen blijven steken in corruptie, incompetentie en instabiliteit. Veel ontwikkelings- en transitielanden blijken wel de vorm, maar niet de substantie van democratie te hebben overgenomen.⁵ Dat laatste lijkt aanzienlijk meer moeite te kosten.

Enigszins sardonisch constateert Patrick Chabal dan ook: "Het democratisch bestel zoals wij dat in het Westen hebben leren kennen, is geen systeem dat *sui generis* op de mensheid is neergedaald op een bepaald gezegend moment in de geschiedenis, om vervolgens te worden uitgedeeld aan derde landen als een inherent superieure politieke ordening. In de Westerse wereld gaat het, langs de lange weg van middeleeuwen, renaissance en verlichting, veeleer om de resultante van een uitgebreid economisch en politiek strijdtoneel, waarbij 'democratie' geleidelijk aan het meest legitieme en effectieve systeem van politieke rekenschap is gaan vormen."⁶

1

Zie UNDP (2003), p. 1, en Norberg, p. 35.

² Huntington (1991) noemde er vijf: legitimiteitsproblemen van autoritaire regimes die teleurstellend presteerden; ontluikende economieën die politieke verwachtingen creëerden; religieuze instellingen die de gevestigde orde in twijfel durfden trekken; externe druk om de mensenrechten te eerbiedigen en, *last but not least*, het sneeuwbal-effect dat, mede dankzij nieuwe communicatietechnologieën, uitging van democratiserende (buur)landen.

Carothers (1999) wijst op een mondiale democratiseringstrend die midden jaren zeventig inzette (Zuid-Europa, Latijns-Amerika, Oost-Azië); de ineenstorting van het communisme en het einde van de Koude Oorlog eind jaren tachtig (Midden- en Oost-Europa, Afrika, meer landen in Azië) en het nieuwe denken bij de internationale financiële instellingen in de jaren negentig, waarin werd onderkend dat de politieke ordening van een land een groot effect kan hebben op de sociaal-economische ontwikkeling van dat land.

³ Freedom House persbericht van 18 december 2003.

⁴ Gerrits, p. 22, en Sen, p. xi.

⁵ Carothers (1999), p. 16.

6

Veel ontwikkelings- en transitielanden hebben die lange weg niet afgelegd. Hun pad voerde langs andere banen en nu, op het kruispunt van de globalisering en het eigen historische traject, worden heden en verleden in elkaar geschoven op weg naar een toekomst die dynamischer en onzekerder is dan ooit. Het proces wordt gekenmerkt door hink-stap-sprong-ontwikkelingen, waarin verschillende waarheden naast elkaar bestaan. Het moderne past niet op het traditionele, maar in het oude spoor verder gaan is inmiddels geen optie meer. Door een betere gezondheid en meer onderwijs, door het toegenomen welvaartsniveau, en vooral door de bredere toegang tot informatie is de algemene mondigheid sterk toegenomen en is de opmars van de democratie niet meer te stuiten. Wat valt dan te verwachten van landen die democratiseren, zonder dat zij daar eigenlijk klaar voor zijn?

In formele zin biedt democratie als systeem, ook voor ontwikkelings- en transitielanden, een helder gedefinieerd en gereguleerd kader voor politieke besluitvorming en uitvoering. Dat kader behelst het systematisch inbouwen van institutionele *checks and balances*, zoals hantering van een meerpartijensysteem, periodieke vrije en eerlijke verkiezingen, scheiding van machten, een representatief parlement, een executieve branche die verantwoording aflegt, een onafhankelijke rechterlijke macht, eerbiediging van de mensenrechten, toezichtsmechanismen om corruptie en machtsmisbruik tegen te gaan, vrije en onafhankelijke media, civiele controle op de strijdkrachten en politie, et cetera.

In praktische zin blijkt democratie slechts te werken bij de gratie van een brede consensus over de legitimiteit en effectiviteit van de democratische politieke orde. Het betreft hier een kip-of-ei-kwestie: het systeem werkt slechts als alle deelnemers er vertrouwen in hebben; deelnemers zijn echter pas geneigd vertrouwen te hebben in het systeem als dat eenmaal zijn diensten bewezen heeft. Democratie is dus een inherent-fragiel politiek systeem. Wanneer de consensus afkalft, of wanneer de economische basis ontvalt, is de hele politieke ordening in gevaar - vergelijk Duitsland in de jaren dertig. Het is duidelijk dat Afrikaanse landen nooit de economische kracht of de politieke stabiliteit hebben gekend die uiteindelijk hebben geleid tot de opkomst van de democratie in Europa.⁷

Het introduceren van een democratische *structuur* brengt dus niet automatisch een democratische *cultuur* met zich mee. Een dergelijke cultuur kent een levendige en goed georganiseerde *civil society*, biedt ruimte voor pluralisme en open debat, legt respect en tolerantie van minderheden aan de dag, kiest voor een inclusieve benadering en is geneigd tot vreedzame geschillenbeslechting; zij is kortom de olie die de machine aan de praat houdt.⁸ Het opbouwen van een democratische cultuur is echter geen karwei dat van de ene op de andere dag volbracht is. Sommigen bepleiten dan ook dat het in abrupte transitieprocessen wellicht beter is om niet te snel over te gaan tot het houden van nationale verkiezingen en eerst de basis te leggen voor een rechtsstaat, inclusief het waarborgen van politieke rechten en fundamentele vrijheden.⁹ Anderen wijzen erop dat daartoe de tijd ontbreekt, nu de mondiale politieke context zo drastisch veranderd is. "People all around the world have democratic aspirations. Unprepared though their

Chabal (1998), p. 299.

⁷ Idem.

⁸

Vgl. UNDP (2002), p. 79.

⁹ Zie bijvoorbeeld Zakaria, p. 31.

societies may be for democracy, they yearn for a voice and a vote, not several preparatory generations of mild dictatorship.”¹⁰

Het ligt dus voor de hand dat het democratiseringsproces in veel landen ook de komende jaren gepaard zal gaan met vallen en opstaan. Dat is geen reden voor de internationale gemeenschap om deze landen links te laten liggen.¹¹ Integendeel, ook bij teleurstellingen moet het engagement niet afnemen, maar moet bezien worden hoe de ondersteuning kan worden verbeterd. Wat dat betreft is er in de periode na 1989 veel ervaringen opgedaan, waaruit intussen de nodige lessen kunnen worden getrokken. Volgens Carothers hanteren donoren over het algemeen allemaal dezelfde strategie bij het ondersteunen van democratiseringsprocessen. Deze strategie is gebaseerd op drie veronderstellingen:¹²

The democracy template: de aanname dat er een sjabloon voor democratie bestaat, dat gekenmerkt wordt door de volgende drie hoofdcomponenten: verkiezingen, goed functionerende staatsinstellingen (‘aanbodzijde’) en een actieve *civil society* (‘vraagzijde’).

Natural sequencing of democratisation: de veronderstelling dat democratisering steeds volgens een vast patroon verloopt, met een natuurlijke volgorde van politieke stappen: dictatuur – roep om liberalisering – toenemende druk – politieke openingen – verkiezingen – gekozen regering – transitie – consolidatie.

Institutional modelling: de overtuiging dat een maatschappij een democratie kan worden, wanneer deze in staat is de institutionele componenten van gevestigde westerse democratieën te reproduceren.

De ervaring heeft inmiddels geleerd, aldus Carothers, dat bij al deze veronderstellingen kanttekeningen geplaatst moeten worden. Ook in de westerse wereld is er geen sprake van een eenduidig democratiemodel. Het heeft dus weinig zin om met rigide sjablonen te werken. Evenmin is er reden om aan te nemen dat democratiseringsprocessen steeds in dezelfde volgorde verlopen; er zijn vele wegen die naar Rome leiden. Het is dus van belang om te beseffen dat ontwikkelings- en transitielanden mogelijk anderszins langs andere weg democratiseren dan westerse landen. De kunst is nu juist om ons open te stellen voor afwijkende institutionele uitingen en voor uiteenlopende manieren, zonder de democratische uitgangspunten overboord te zetten.¹³

Een voorbeeld moge dit illustreren. Nederland is in principe geen voorstander van quota in het parlement.¹⁴ Quota institutionaliseren het onderscheid tussen mensen op bepaalde gronden; dat is strijdig met het non-discriminatiebeginsel. Daarnaast vormen quota een inperking van het passief en actief kiesrecht. Tot slot gaat er, wanneer ingevoerd ten gunste van één specifieke

¹⁰ Carothers (2003), p. 140.

¹¹ Het is goed zich daarbij bewust te zijn van de paradox, dat dat zowel de noodzaak als de beperkingen van internationale steun en betrokkenheid het grootst zijn waar de uitdagingen aan de democratie het sterkst zijn (Gerrits, p. 30).

¹² Carothers (1999), p. 86 e.v.

¹³ Carothers (1999), p. 100.

¹⁴ Het gaat hier niet om door politieke partijen vrijwillig ingevoerde voorrangregelingen.

bevolkinggroep - zoals vrouwen¹⁵ - een precedentswerking van uit voor andere groepen die politiek ondervertegenwoordigd zijn, zoals religieuze en etnische regionale minderheden, mensen uit de regio of mensen met een handicap. Niettemin zijn er landen die quota als een praktisch middel beschouwen om achtergestelde groepen een forum te bieden en een evenredige inbreng af te dwingen, en aldus geforceerd een maatschappelijk veranderingsproces in werking te stellen. Door een dergelijke tijdelijke maatregel zou dan de kloof tussen de formele wet- en regelgeving (“gelijke behandeling van mannen en vrouwen, inclusief passief kiesrecht voor vrouwen”) en de praktijk (vrouwen worden traditioneel toch niet gekozen) kunnen worden gedicht. Hoewel Nederland zelf bedenkingen heeft bij een dergelijke aanpak, onderstreept het denken over quota dat het pad om tot effectief en legitiem bestuur te komen niet lineair is: als quota binnen een bepaalde maatschappij als legitiem worden ervaren, dan kunnen ze binnen dat specifieke bestel wellicht ook effectief zijn.

Maar er zijn meer lessen te trekken uit de afgelopen jaren. Zo is het inzicht gegroeid dat veel meer aandacht nodig is voor machtsverhoudingen en belangen. Wie hebben baat bij veranderingsprocessen, wie dreigen erbij in te boeten? Veranderingsprocessen betekenen een aanzienlijk risico voor met name kwetsbare mensen, inclusief armen. Veranderingsprocessen kunnen ook met geweld gepaard gaan. Stappen op weg naar een opener maatschappij en meer democratie komen vaak in eerste instantie ten goede aan de beter gesitueerden. Het is bepaald geen automatisme dat armen profijt hebben bij sociale en politieke verandering.¹⁶ Dat verklaart wellicht de bevinding van een recent VN-rapport dat 55 % van de mensen in Latijns-Amerika een autoritair bewind zou steunen, als het hen daarmee financieel beter zou gaan.¹⁷

Bij decentralisatie van overheidstaken naar lagere overheden gaat het om herverdeling van macht. Decentralisatieprocessen worden veelal gerechtvaardigd vanuit de veronderstelling dat door bestuur dichterbij de burgers te brengen, de voorkeuren van burgers (in het bijzonder armen) beter gereflecteerd worden in de besluitvorming door lokale vertegenwoordigers. Essentieel daarbij is de bereidwilligheid van de centrale overheid om macht (bevoegdheden en middelen) over te dragen aan lagere overheden. Ook bij decentralisatie blijft echter het risico bestaan dat lokale overheden worden gedomineerd of zelfs misbruikt door lokale elites en belangengroepen. Veel decentralisatieprogramma's zijn ooit ingezet als technische hervormingsprocessen, gericht op de verhoging van de dienstverlening door een effectievere en efficiëntere overheid. Tegenwoordig wordt meer en meer beseft dat legitimiteitsaspecten essentieel zijn voor het welslagen van dergelijke processen.

De wijde kloof in veel landen tussen politieke elites en minder bevoorrechte burgers is dikwijls het gevolg van structurele oorzaken, zoals concentratie van rijkdom of bepaalde sociaal-culturele tradities. Deze worden niet zomaar weggenomen door het houden van verkiezingen. Kwalen als persoonsgebonden partijen, kleine zwakke partijen die komen en gaan, en stagnerende, op

¹⁵ Zo gingen er enige jaren geleden stemmen op in de Raad van Europa voor invoering van de zogeheten ‘paritaire democratie’ in nationale parlementen. Volgens dit beginsel zouden de helft der zetels bij wet moeten worden toegewezen aan vrouwen, op grond van de redenering dat de bevolking voor ongeveer de helft uit vrouwen bestaat. Nederland heeft zich destijds tezamen met een aantal andere landen op principiële gronden verzet tegen deze gedachte, die uiteindelijk een stille dood gestorven is.

¹⁶ DFID (2003), p. 10.

¹⁷ UNDP (2004).

patronage geënte politieke patronen kunnen langere tijd samengaan met min of meer legitieme processen van politiek pluralisme.¹⁸

De les moet dan zijn dat wij ons niet blind staren op formele instellingen; deze ontnemen immers meer dan eens het zicht op wie er werkelijk aan de touwtjes trekken. Carothers heeft het in dit verband over “.. the same diffuse set of efforts all over: some judicial reform, parliamentary strengthening, civil society assistance, media work, political party development, civic education, and electoral programs. [...] Instead, democracy promoters need to focus in on the key political patterns of each country in which they intervene, rather than trying to do a little of everything according to a template of ideal institutional forms.”¹⁹ Ook Gerrits komt, langs andere weg, tot een dergelijke conclusie: “Een beoordeling van de zin en effectiviteit van democratiebevordering stuit op een groot aantal problemen. [...] Het accent ligt vaak op kwantitatieve meting en beoordeling; hoeveel organisaties zijn er opgericht, hoeveel trainingen zijn er gegeven? Democratie-bevordering is echter geen deel van een productielijn, maar van een politiek proces.”²⁰

In dezelfde trant onderscheidt Van Cranenburgh²¹ vier benaderingen van democratie, waarin het accent steeds meer opschuift van vorm naar inhoud:

- de *minimalistische*: de regering heeft te maken met een concurrentiestrijd om de stemmen van de burgers; randvoorwaarden zijn dat deze concurrentie eerlijk is en de vrijheid van de burgers is gewaarborgd.
- de *constitutionalistische*: democratie kan alleen bestaan wanneer deze is ingebed in de rechtsstaat; de regeringsmacht is beperkt als gevolg van scheiding der machten.
- de *substantiële*: concurrentie is pas betekenisvol voor burgers wanneer er sprake is van beleidsalternatieven; dit vergt politieke partijen die verbonden zijn met een maatschappelijk middenveld en actief burgerschap.
- de *institutionele*: de inrichting van de democratie is afgestemd op de aard van de samenleving; of een maatschappij homogeen dan wel heterogeen is, zou bijvoorbeeld gevolgen moeten hebben voor de keuze tussen meerderheids- of consensusdemocratie.

Teruggrijpend op de minimalistische benadering spreekt het vanzelf dat wij moeten blijven investeren in de harde infrastructuur van de democratie: eerlijke en vrije verkiezingen vormen immers wel zo ongeveer de *bottom line* van welk democratiserings-proces dan ook. Maar om op termijn succesvol te kunnen zijn, is het zaak ook voldoende aandacht te besteden aan de kwalitatieve kant van dergelijke processen. "The *effective* functioning of democracy rests on the widest possible agreement about the *legitimacy* of the relationship between individual representation and parliamentary political accountability", constateert Chabal.²² Het vertrouwen dat nodig is om tot die brede overeenstemming te komen, is er niet van de ene op de andere dag,

¹⁸ Carothers (2002), p. 15.

¹⁹ Carothers (2002), p. 18.

²⁰ Gerrits, p. 31.

²¹

Oda van Cranenburgh, p. 214-217.

²² Chabal (1998), p. 299.

maar moet groeien.²³ Ondersteuning van democratiseringsprocessen is dus per definitie een zaak van lange adem.

In het onderstaande wordt ingegaan op die harde infrastructuur, met name om posten een praktische richtlijn te bieden voor mogelijke interventiegebieden, in de hoop dat er, naast voor de vorm, ook steeds voldoende oog zal zijn voor de substantie van democratisering, die veel moeilijker is hard te maken.

2 Interventiegebieden

Democratiseringssteun

Democratiseringssteun is in het afgelopen decennium uitgegroeid tot een breed en apart onderscheiden werkkterrein. Een veelheid aan organisaties is hierin actief: aan politieke partijen gerelateerde stichtingen, wetenschappelijke instellingen, de OVSE/ODIHR, de Raad van Europa en VN-organisaties zoals UNDP. Relevant is te vermelden dat Nederland medeoprichter is van de denktank die alle ervaringen, *best practices* en onderzoek in dit werkveld bij elkaar brengt: het in 1995 te Stockholm opgerichte *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA). Dit instituut heeft als doel de wereldwijde bevordering van duurzame democratie en democratiseringsprocessen in het algemeen en verkiezingen in het bijzonder. IDEA is een intergouvernementele organisatie, waarvan op dit moment 21 landen, verdeeld over alle continenten, lid zijn. Naast lidstaten is een aantal niet-gouvernementele internationale organisaties buitengewoon lid (zonder stemrecht), zoals Transparency International en Parliamentarians for Global Action. Sinds 2003 heeft IDEA waarnemersstatus bij de VN. IDEA opereert op het snijvlak van onderzoek en praktijk en beschikt over een groot netwerk voor de samenstelling van handboeken, trainingsmateriaal en strategisch advies gericht op deelprocessen en instituties op het gebied van democratisering, zoals bijvoorbeeld de kiesstelselkeuze, de organisatie van verkiezingen, de financiering van politieke partijen, democratisering in post-conflictsituaties enzovoort. Vanuit een aantal regioprogramma's ondersteunt IDEA verder onder meer kiesraden, kieswetherzieningen, parlementen en maatschappelijke organisaties (zie www.idea.int). Nederland heeft IDEA vanaf het eerste uur ondersteund en is naast Zweden de belangrijkste donor van dit instituut (in 2004 € 700.000). Van juni 2003 tot juni 2004 was Nederland voorzitter van de Raad van IDEA en heeft als zodanig, in een gezamenlijke zitting met het Bestuur, in maart 2004 een conferentie georganiseerd over democratisering in de Arabische wereld.

Ondersteuning van meerpartijstelsels

Politieke partijen vervullen drie belangrijke functies:
Ze bundelen en verwoorden de belangen van burgers;
Ze geven inhoud en structuur aan de politieke wedijver en electorale systeem;
Ze voorzien in de organisaties en het personeel die tot regeren in staat zijn.²⁴

²³ Zie ook Mark Warren (ed.).

²⁴

Carothers, p. 142.

Na de exponentiële toename van het aantal politieke partijen, voortvloeiend uit de democratiseringsgolf aan het eind van de twintigste eeuw, is de politiek er voor de burger in een groot aantal landen niet veel duidelijker op geworden. In veel ontwikkelings- en transitielanden blijken politieke partijen gereduceerd tot vehikels van ambitieuze individuen of tot verlengstukken van de zittende machthebbers. Politieke partijen genieten dan een twijfelachtige legitimiteit en zijn nauwelijks in de samenleving geworteld.²⁵ Op lokaal niveau (gemeente, district) zijn er soms ook andere vormen van vertegenwoordiging denkbaar dan via landelijke politieke partijen; het kan de moeite waard zijn om dergelijke alternatieve vormen van inspraak en participatie te stimuleren.

Capaciteitsopbouw van politieke partijen geschiedt sinds jaar en dag door aan politieke partijen gelieerde stichtingen in donorlanden²⁶, die zich richten op hun respectievelijke zusterpartijen in ontwikkelings- en transitielanden. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat, voorzover deze partijen in de oppositie zitten, ondersteuning daarvan soms als provocerend wordt opgevat door de regerende partij. Het Nederlandse *Institute for Multiparty Democracy* (www.nimd.nl) is in dit opzicht vernieuwend: dit instituut, dat in 2002 werd opgericht door de gezamenlijke Nederlandse politieke partijen, richt zich op *alle* politieke partijen in een land, waardoor het IMD niet alleen interne capaciteitsopbouw van individuele politieke partijen ondersteunt, maar ook een facili-terende rol speelt bij de opbouw van het meerpartijstelsel *per se*. Weliswaar bestaat een risico dat dergelijke steun ook hulp kan omvatten aan partijen waarvan de democratische intenties niet steeds op voorhand vaststaan. Maar de voordelen van versterking van een pluriform democratisch bestel als zodanig zijn evident. Nederland ondersteunt het IMD met een TMF-instellingssubsidie van €31m voor de periode 2003-2006.

Verkiezingen

Het recht op eerlijke en vrije verkiezingen is universeel erkend en vervat in verschillende VN-documenten, waaronder de VN-Verklaring van de Rechten van de Mens. Daarin is vastgelegd dat de wil van de bevolking, tot uitdrukking gebracht via periodieke, eerlijke en vrije verkiezingen, de grondslag vormt voor het gezag van een regering. Ook aanvaarden zowel de VN-Mensenrechtencommissie als de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) al vanaf 1989 jaarlijks een resolutie inzake de bevordering van verkiezingen.

Aan de basis van verkiezingen ligt het kiesstelsel, hetgeen bepaalt hoe de uitgebrachte stemmen in een verkiezing worden vertaald naar zetels in het gekozen orgaan en dus naar politieke macht. Er zijn tientallen vormen van kiesstelsels in gebruik, die onder te brengen zijn in drie brede families: het meerderheidsstelsel, het semi-proportionele stelsel en het proportionele stelsel. Het *IDEA Handbook of Electoral System Design* (1997) geeft een beschrijving van deze stelsels en analyseert de resultaten die zij in verschillende landen hebben opgeleverd. Duidelijk is dat hét

²⁵ Gerrits, p. 29.

²⁶

Concreet gaat het in Nederland om de Eduardo Frei Stichting (CDA), de Alfred Mozer Stichting (PvdA), de International Democratic Initiative Foundation (D'66) en de Stichting Duurzame Solidariteit (GroenLinks). Daarnaast zijn er de Duitse Friedrich Ebert Stiftung (SPD), de Konrad Adenauer Stiftung (CDU), de Hans Seidel Stiftung (CSU Bayern) en de Heinrich Böll Stiftung (Grünen) alsook de Franse Fondation Jean Jaurès (PS). Het VK kent verder de Westminster Foundation, die door regering en grootste partijen samen wordt gefinancierd. Ook de VS heeft een door de overheid gesteunde National Endowment for Democracy, terwijl beide partijen daarnaast hun eigen stichting hebben: het International Republican Institute respectievelijk het National Democratic Institute for International Affairs.

beste systeem niet bestaat, maar dat, uitgaande van de specificiteit van een samenleving, een kiesstelsel ontworpen moet worden waarmee de inclusiviteit van het verkiezingsproces het best gediend is.

Verkiezingen vormen slechts één element in het democratiseringsproces en geven nog geen uitsluitsel over de kwaliteit van de democratie. Ze zijn echter wel een onmisbare schakel. “Elections, open, free and fair, are the essence of democracy, the inescapable sine qua non,” stelde Samuel Huntington in 1991.²⁷ Intussen is de werkelijkheid weerbarstiger gebleken dan dat. Weliswaar staan verkiezingen centraal in het democratisch proces, maar in Afrika dreigt de huidige Westerse obsessie met formele verkiezingen het zicht op de werkelijke processen van eventuele politieke transformatie - of van politieke continuïteit? - te vertroebelen.²⁸ Wij moeten dus steun bieden aan verkiezingsprocessen omdat zij onmisbaar zijn, zonder te pretenderen dat zij zaligmakend zijn.

Verkiezingssteun

Het houden van verkiezingen is voor veel ontwikkelingslanden een financieel en logistiek zware opgave. De ondersteuning van een verkiezingsproces kan een breed scala aan activiteiten bevatten, van investeringen in de hardware (computers, communicatie-verbindingen, stembiljetten, etc) tot kiezerseducatie, training van kader van politieke partijen, de media, et cetera. Ook kan bijstand worden geboden bij het proces van verificatie en certificatie van de verkiezingsuitslag.

In de bilaterale samenwerking vindt verkiezingsondersteuning over het algemeen decentraal plaats met gedelegeerde middelen. In 2004 zal een inventarisatie en evaluatie plaatsvinden van door de posten verleende verkiezingsondersteuning.

Verkiezingswaarneming

Met verkiezingswaarneming wordt beoogd solidariteit met opkomende democratieën tot uitdrukking te brengen, het publieke vertrouwen in het verkiezingsproces te versterken, alsmede bij te dragen aan een eerlijk en vrij verloop van de verkiezingen. Het uiteinde-lijke streven is gericht op het totstandbrengen van een democratische rechtsstaat.²⁹

Voor Nederland zijn belangrijke uitgangspunten bij de afweging over het al dan niet inzetten van het instrument verkiezingswaarneming de volgende:

De verkiezingen vinden plaats in het kader van een democratiseringsproces met een gunstig vooruitgangsperspectief (redelijke politieke stabiliteit, respect voor mensen-rechten en naar omstandigheden redelijke condities voor het kunnen houden van eerlijke en vrije verkiezingen; Er moet voldoende draagvlak in het desbetreffende land zijn voor het houden van verkiezingen en voor het uitnodigen van internationale waarnemers;

²⁷

Huntington (1991).

²⁸ Chabal (1998), p. 295.

²⁹ Notitie inzake verkiezingswaarneming bij brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, aan de Voorzitter van de Staten-Generaal van 23 januari 1997, TK 1996-1997, 25 223, nr. 1.

De waarnemers worden toegevoegd aan een internationaal team met een gezamenlijk waarnemingsmandaat, bij voorkeur in het kader van een internationale organisatie (doorgaans de VN, de OVSE of de EU);
De betreffende organisatie is voldoende voorbereid op een effectieve operatie.³⁰

In een latere brief werden de criteria nog wat aangescherpt.³¹ Ten eerste werd nu ook gekeken of verkiezingen waarvoor buitenlandse waarnemers werden uitgenodigd, een daadwerkelijke impuls voor voortgang in het democratiseringsproces betekenden. Ten tweede werd een strakkere prioriteit gehanteerd op basis van een speciale relatie van Nederland met het betrokken land uit buitenlandspolitiek oogpunt dan wel uit het oogpunt van ontwikkelingssamenwerking.

Het EU-beleid ten aanzien van verkiezingswaarneming is in 2000 vastgelegd in een Mededeling van de Commissie over EU-verkiezingsondersteuning en -waarneming. Tevens heeft de Commissie in 2002 een “Handbook for European Union Election Observation Missions” uitgegeven. Verhoging van de kwaliteit van de waarnemings-activiteiten en eenduidig woordvoerderschap zijn belangrijke aandachtspunten.

Ook IDEA verricht activiteiten op het gebied van verkiezingswaarneming; deze betreffen evenwel niet het organiseren dan wel het coördineren van de waarneming, maar het analyseren en evalueren ervan.

Parlement

Het parlement vervult drie belangrijke functies:
vertegenwoordiging van het electoraat;
wetgeving; en
controle op de uitvoerende macht.

In veel jonge democratieën is nog weinig ervaring opgebouwd met de rol en de werkwijze van een meerpartijenparlement. De nieuw gekozen parlementariërs en hun fracties missen niet alleen de achtergrond en de kennis op veel dossiers, maar ook het inzicht in hoe het werk te organiseren (procedures, commissies, enzovoort). Veel parlementen zijn niet in staat om bij te houden wat de uitvoerende macht doet, laat staan deze te controleren. Capaciteitsopbouw van de gekozen afgevaardigden en van de permanente staf kan een belangrijke bijdrage leveren aan het functioneren van een parlement. Organisaties als Parleментарians for Global Action, de Inter-Parliamentary Union en AWEPA voeren programma's uit op dit vlak.

Decentralisatie en lokaal bestuur

Het succes van decentralisatie is in hoge mate afhankelijk van de steun van politieke leiders op centraal niveau, van voldoende menselijke en infrastructurele capaciteit op lokaal niveau en van heldere wettelijke en financiële kaders op beide niveaus.

Hervormingsprogramma's kunnen onder meer gericht zijn op: versterking van de nationale wet-
regelgeving voor decentralisatie en van administratieve procedures ter zake,

³⁰

Ibidem.

³¹ Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, inzake verkiezingswaarneming aan de Voorzitter van de Staten-Generaal van 25 oktober 1999, TK 1999-2000, 25 223, nr. 1.

capaciteitsopbouw van lokale overheden en beschikbaarstelling van middelen voor sociale dienstverlening door deze lagere overheden. Vanuit het oogpunt van legitimiteit zal daarbij aandacht moeten worden besteed aan de doorwerking van nieuwe regelgeving en van middelenoverdracht op de machtsverhoudingen in het land.

Veel nationale verenigingen van lokale autoriteiten zijn aangesloten bij de *International Union of Local Authorities* (IULA), die programma's uitvoert ter versterking van de rol van gemeenten. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten biedt ondersteuning bij de versterking van lokaal bestuur door gemeentelijke samenwerking en capaciteits-opbouw, met Nederlandse financiering.

Media

Het belang van vrije en onafhankelijke media - drukpers, radio, tv, *cyberspace* - in democratiseringsprocessen kan nauwelijks worden overschat. Zij belichamen het recht op vrijheid van meningsuiting en geven individuen en belangengroeperingen een stem in het openbaar debat. Naast amusement verschaffen zij nieuws en publieksinformatie en brengen zij uiteenlopende visies over het voetlicht. Door de toepassing van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, met name de steeds verdergaande digitalisering, neemt de rol van de media in de verwerving, productie en verspreiding van informatie alleen nog maar toe. Daarbij is het Internet de afgelopen jaren voor miljoenen mensen in vrijwel alle landen een steeds belangrijker middel geworden om informatie uit te wisselen. Het Internet is een wereldwijd systeem waarbij, in de woorden van columnist Thomas Friedman "everyone is connected but no one is in control".³²

Tegen deze trend van informatie-globalisering in, blijven veel regeringen de media benutten als een machtig middel om de massa's te manipuleren. Staatsmonopolies en censuur dienen vaak dat doel; ook wordt de vrijheid van de media veelvuldig dwars gezeten door een selectief vergunningstelsel of door intimidatie of bedreiging van uitgevers of journalisten. Persbreideling of - monopolisering is overigens geen zaak van publieke overheden alleen. Ook geprivatiseerde media zijn in veel landen niet onafhankelijk; ze worden bestierd door rijke individuen of vormen de spreekbuis van de heersende politieke partij.

Willen de media kunnen fungeren als spiegel van de maatschappij, dan moet een diversiteit aan boodschappen gehoord kunnen worden.³³ Ter versterking van het pluriforme karakter van de media kan technische assistentie worden geboden (actualisering van wetgeving, modernisering van infrastructuur, capaciteitsopbouw door trainingen, enzovoort). Uiteindelijk gaat het echter ook om politieke wil en zal soms druk moeten worden uitgeoefend op onwillige regeringen, in bilateraal, EU- of multilateraal verband. Regionale organisaties als de Raad van Europa en de OVSE hebben in dit verband reeds hun sporen verdiend. Verder verrichten enkele internationale NGOs belangrijk werk ter bescherming en bevordering van de persvrijheid, waaronder het

³²

Met de snelle verspreiding van het Internet nemen echter ook de pogingen toe om de mogelijkheden van dit medium aan banden te leggen. De ontwikkeling van nieuwe technologie brengt nieuwe vormen van censuur met zich mee, zoals het filteren of blokkeren van informatie. De OVSE-vertegenwoordiger voor de vrijheid van de media belegde daarom in juni 2003 een conferentie over de vrijheid van meningsuiting op het Internet.

³³

Uiteraard is enigerlei vorm van regulering van de media wel nodig, bijvoorbeeld om smaad, het aanzetten tot geweld of onethische journalistiek te voorkomen; veel democratische landen beschikken daartoe over een professioneel, zelfregulerend orgaan.

Committee to Protect Journalists en *Reporters sans Frontières*. Laatstgenoemde organisatie bracht in 2002 voor het eerst een *Press Freedom Index* uit.

Civil society

Vrije, onafhankelijke media en *civil society* versterken elkaar. *Civil society* omvat al die instellingen die niet staatsgerelateerd zijn – zij nemen de ruimte in tussen de staat en het individu. De autoriteit van dergelijke niet-gouvernementele organisaties (NGOs) is niet gebaseerd op enigerlei vorm van officiële erkenning of juridische status – al hebben sommige die wel -, maar berust meer op de collectieve wil van de groepen die hen in het leven hebben geroepen. Aldus kunnen NGOs, ondanks het feit dat staten directe invloed hebben op de mate van macht en vrijheid die zij genieten, zowel op macro- als op microniveau een belangrijke rol spelen als pleitbezorger of lobbyist en als zodanig grote politieke druk uitoefenen. Van de groei van onafhankelijke NGOs zoals vakbonden, professionele associaties en lokale welzijnsorganisaties kan ook een gunstig effect uitgaan op het functioneren van de staat en van de formele sector. In het geval van zwakke staten, of van staten die door bepaalde segmenten van de samenleving niet als legitiem worden beschouwd, kunnen NGOs zelfs het eerste aanspreekpunt worden voor toegang tot middelen en diensten (substitutie).³⁴

Overigens moeten we ons niet blindstaren op de intrinsiek goede kanten van *civil society*. Het omvat immers ook allerlei clientèle-netwerken, mafia-organisaties en extremistische politieke en religieuze bewegingen. Daarnaast noemt Chabal de veronderstelling dat een sterke *civil society* de tekortkomingen van een zwakke staat kan compenseren, een misleidende dichotomie.³⁵ Zo zijn informele, verticale relaties tussen politieke elites, ondernemers en individuen in Afrika vaak bepalender dan het kunstmatige onderscheid tussen de publieke en private sfeer doet voorkomen.

3 Internationale fora voor de bevordering van democratie

De beweging van ‘New and Restored Democracies’

De internationale beweging van nieuwe of herstelde democratieën is midden jaren negentig in het leven geroepen op initiatief van een aantal ontwikkelingslanden en ondersteund door de VN, teneinde de universele waarden van democratie en mensenrechten, onlosmakelijk verbonden met vrede, veiligheid en ontwikkeling, te bevorderen. Tot op heden vonden vijf internationale conferenties plaats: in Manilla in 1988, Managua in 1994, Boekarest in 1997, Cotonou in 2000 en Ulaanbatar in 2003. Gaven in Manilla nog slechts 13 landen acte de présence, aan de conferentie in Ulaanbatar namen meer dan 119 landen en een groot aantal multilaterale instellingen, non-gouvernementele organisaties en parlementariërs deel. De beweging staat open voor alle VN-leden; derhalve is het democratisch gehalte van een aantal deelnemende staten niet geheel onbetwist. Dit gegeven lijkt niet los te staan van het besluit van de VS, eind jaren negentig, om een ‘Community of Democracies’ op te richten.

De 'Community of Democracies'

³⁴

Narayan et al., p. 10.

³⁵ Chabal, p. 18.

De 'Community of Democracies' werd in mei 2000 te Warschau geproclameerd, op initiatief van de VS en een *convening group* van een handvol landen³⁶, met als doel de internationale samenwerking rondom democratiebevordering te versterken middels:

Het aanzetten van regionale en internationale organisaties tot meer transparantie, effectiviteit en tot meer steun aan democratiebevordering;

Het faciliteren van uitwisseling van *best practices* met het oog op verdieping van democratiseringsprocessen;

Het verbeteren van de mechanismen van staten om zich teweer te stellen tegen directe bedreigingen van hun democratie;

Het bevorderen van coördinatie in democratiseringsondersteuning ten behoeve van landen in transitie.

In het kielzog van de eerste conferentie heeft de *convening group* een aantal activiteiten geëntameerd.³⁷ De tweede ministeriële conferentie vond plaats in Seoel in november 2002. In februari 2005 zal de derde ministeriële conferentie plaatsvinden in Santiago de Chile. De *convening group* bepaalt welke landen voor deelname worden uitgenodigd, waarbij de criteria voor deze keuze niet geheel transparant zijn, hetgeen bij veel landen enige wrevel oproept.

³⁶

Chili, India, Mali, Polen, Portugal, Tsjechië en de VS; later uitgebreid met Mexico en Zuid-Afrika.

³⁷ Daaronder vallen het opzetten van een informele VN-caucus, het ondersteunen van een door Roemenië ingediende AVVN-resolutie over "Promoting and consolidating democracy" en het organiseren van een panel-discussie tijdens de vierde internationale conferentie van Nieuwe en Opkomende Democratieën in Cotonou (2000).