

Een verklaring voor de handhaving van democratie door regionale organisaties: de EU, Mercosur en SADC

Anna van der Vleuten en Andrea Ribeiro Hoffmann

SAMENVATTING VAN

van der Vleuten, A. & Ribeiro Hoffmann, A. (2010). Explaining the Enforcement of Democracy by Regional Organizations: Comparing EU, Mercosur and SADC. *Journal of Common Market Studies*, 48 (3), 737-758.

Regionale organisaties worden gezien als motor voor economische groei en als middel om nieuwe democratieën te stabiliseren. Inderdaad treden ze soms op tegen de schending van democratische beginselen in een lidstaat en lijken ze zo de verwachtingen in te lossen. Soms grijpen ze echter niet in. Deze vaststelling vormde de aanleiding voor dit onderzoek: onder welke voorwaarden is een regionale organisatie bereid te interveniëren in een lidstaat waarin democratische beginselen geschonden worden. Interventie omvat hier elke vorm van geplande inmenging in de binnenlandse aanlegenheden van een lidstaat door bijvoorbeeld ervoor te zorgen dat de uitkomst van verkiezingen gerespecteerd wordt of dat een democratisch gekozen regering verdedigd wordt tegen een militaire coup. Non-interventie betreft de gevallen waarin is afgezien van optreden ondanks schending van democratische principes en praktijken.

Waarom zou een regionale organisatie interveniëren omwille van de democratie?

Een dergelijk gedrag vloeit voort uit het verwerven van een democratische identiteit. In dat geval is non-interventie immers geen passend handelen meer en zou deze leiden tot verlies aan geloofwaardigheid in binnen- en buitenland. Daarom zijn alleen organisaties meegenomen die een zekere mate van democratische identiteit hebben, gemeten aan de hand van drie indicatoren: of democratie een voorwaarde voor lidmaatschap is, of een regel is vastgelegd voor optreden in geval van schending van democratische beginselen en in hoeverre de lidstaten voldoende hoog scoren op democratie in de gangbare indexen. Op basis van deze indicatoren werden de Europese Unie (EU), de *Common Market of the South* (Mercosur) en de *Southern African Development Community* (SADC) geselecteerd.

We verwachten dat de beslissing al dan niet te interveniëren afhangt van de belangen van de regionale hegemon en de aanwezigheid van externe pressie. Zonder

de instemming en deelname van de regionale hegemon zal een regionale organisatie niet kunnen of willen interveniëren. De effectiviteit van externe pressie zal samenhangen met de mate waarin regionale identiteiten botsen of bij elkaar passen. Toetsing van deze veronderstellingen in zes gevallen in drie regionale organisaties leverde de volgende resultaten op.

De EU scoort hoog op democratie. Haar democratische identiteit werd in het Verdrag van Amsterdam (1997) versterkt door een interventiebepaling. Toen in Oostenrijk in 1999 een regering tot stand kwam met deelname van extreemrechtse politici stelden de lidstaten van de EU gezamenlijk sancties in. De structurele schending van persvrijheid in Italië in 2001 leidde echter slechts tot een niet-bindende resolutie van het Europees Parlement. Dit verschil in optreden is te verklaren op grond van twee elkaar versterkende factoren, namelijk externe pressie en de belangen van de regionale hegemonen. In het geval van Oostenrijk oefenden de Verenigde Staten en Israël zware druk uit op de EU, terwijl in het geval van Italië de externe pressie beperkt bleef tot enkele niet-gouvernementele organisaties. Duitsland en Frankrijk, de sleutelspelers in de EU, kampten in eigen land met de opkomst van extreemrechts en hadden belang bij een strikte toepassing van het Verdrag van Amsterdam als signaal aan binnenlandse groepen. Ze hadden echter geen belang bij nieuwe Europese regelgeving om de scheiding tussen regering en media vast te leggen en de persvrijheid beter te waarborgen, aangezien zij politieke controle over de eigen media wilden blijven uitoefenen.

In Zuid-Amerika verliep het integratieproces van Mercosur parallel met de democratisering van de lidstaten. De democratische beginselen en een interventieprocedure bij bedreiging van de democratie werden stapsgewijs geïnstitutionaliseerd. Mercosur heeft in eigen gelederen tweemaal te kampen gehad met een politieke crisis, in 1996 en 1999 in Paraguay. Beide malen trad de organisatie op tegen de militaire coup. Externe druk door de EU en de Organisatie van Amerikaanse Staten – waarvan alle Mercosurlanden lid zijn – sloot non-interventie als optie uit, aangezien de geloofwaardigheid van Mercosur als organisatie die democratie bevordert ondermijnd zou worden. Een militair regime in Paraguay zou bovendien de totstandkoming van een handelsakkoord met de EU in gevaar kunnen brengen. Regionale hegemon Brazilië had belang bij politieke stabiliteit in Paraguay, leverancier van 30% van de Braziliaanse energiebehoefte. Externe pressie en hegemoniale belangen versterkten elkaar.

Dit lag anders in het geval van SADC. De ontstaansgeschiedenis van de SADC is geworteld in de democratiseringsprocessen van de regio en de beëindiging van het apartheidsregime in Zuid-Afrika. SADC intervenieerde in 1998 in Lesotho, waar een coup dreigde. Er was geen sprake van externe pressie. Wel had regionale hegemon Zuid-Afrika belang bij herstel van de politieke stabiliteit, zowel om geopolitieke redenen (geen politiek geweld in zijn 'achtertuin') als economische redenen (watervoorziening). In Zimbabwe, daarentegen, trad SADC niet op tegen aanhoudende schendingen van democratische beginse-

len door het regime van Robert Mugabe. De EU en de Verenigde Staten oefenden vergeefs sterke pressie uit op de SADC om het regime niet langer te steunen. Zuid-Afrika ondervond negatieve gevolgen van de politieke instabiliteit en economische crisis in zijn buurland, maar beperkte zich tot 'stille diplomatie'. De verklaring hiervoor ligt in de regionale identiteit van SADC, gebaseerd op Afrikanisme, anti-apartheid en antikolonialisme, die botst met de Europese identiteit. Kritiek op Mugabe, held van de bevrijdingsstrijd, wordt dan lippendienst aan de voormalige kolonisatoren. Zo worden de legitimiteit van interventie en de effectiviteit van westerse druk ondermijnd, in weerwil van politieke en economische belangen bij stabilisering van Zimbabwe.

Uit de zes cases trekken we de volgende conclusies. Een regionale organisatie met een democratische identiteit treedt op tegen schending van democratische beginselen in een lidstaat als interventie de geopolitieke en materiële belangen van de regionale hegemon dient, en als non-interventie geen passende optie meer is als gevolg van pressie door een derde partij met een 'matching' identiteit. Indien geen externe pressie wordt uitgeoefend is interventie afhankelijk van de belangen van de regionale hegemon. Indien wel pressie wordt uitgeoefend, is de effectiviteit hiervan afhankelijk van de identiteit. Pressie door een derde partij met een botsende identiteit werkt averechts, omdat deze interventie juist illegitiem maakt.