



# De kater van de politieke transitie in Mexico

Tien jaar na de beëindiging van de decennialange alleenheerschappij van de Partido Revolucionario Institucional (PRI) blijkt er weinig veranderd. Mexico wordt nog steeds overheerst door een beperkte partijclan, corruptie, cliëntelistische netwerken, machtige corporatieve belangen en het leger.

Op de avond van de historische overwinning van Vicente Fox in de presidentsverkiezingen van 2 juli 2000 had een grote groep mensen zich verzameld om hem toe te juichen en te feliciteren. De dominante politieke partij van Mexico, in 1929 voortgekomen uit de revolutie (1910-1917), de Partido Revolucionario Institucional (PRI), verloor de strijd om de macht. Vicente Fox, de kandidaat van de centrumrechtse Partido Acción Nacional (PAN), was de eerste die

erin slaagde een in de ogen van velen schier onmogelijke electorale doorbraak te forceren. Mexico verkeerde in een euforische stemming en de verwachtingen waren hooggespannen. De mensenmassa die was samengekomen in het centrum van Mexico Stad om de kersverse winnaar toe te juichen met een van de succesvolste kreten uit de campagne, 'Sí se puede' (het kan echt), en daarmee een voorloper van het 'Yes we can' van Obama, maakte van de gelegenheid gebruik om Fox op

voorhand om rekenschap te vragen en riep Fox toe 'No nos falles, no nos falles' (stel ons niet teleur). Veel kiezers hadden besloten niet op hun eigen partij te stemmen, maar op Fox, die als enige in staat werd geacht een einde te maken aan de decennialange politieke overheersing van de PRI. Nu, tien jaar later, is het mogelijk antwoord te geven op de vraag hoe 'historisch' de verkiezingsoverwinning van Fox en het verlies van de PRI waren.

Om de recente politieke ontwikkelingen in Mexico langs de meetlat van begrippen als democratie en transitie te kunnen leggen, rekken we het tijdspectief wat op.

## Eenpartijsysteem

In de loop van de 20ste eeuw kwam in Mexico een bijzonder politiek systeem tot ontwikkeling. Mexico was een schoolvoorbeeld van wat Pempel in 1990 aanduidde als *uncommon*



Halloween-maskers van drie Mexicaanse presidenten Felipe Calderón (PAN, linksboven), Carlos Salinas de Gortari (PRI, linksonder) en Vicente Fox (PAN, rechtsonder) en Andrés Manuel López Obrador, presidentskandidaat van de PRD (rechtsboven).

voor een land dat eeuwenlang worstelde met economisch, politiek en militair regionalisme en daaruit voortkomende instabiliteit. En zo kwam het dat de PRI (met haar voorlopers) vanaf 1929 op federaal, regionaal en lokaal niveau een politiek en bestuurlijk monopolie bezat. De wetgevende, juridische, uitvoerende én repressieve macht vielen onder haar controle. Er waren verkiezingen, maar de PRI won. Er was soms hevige politieke strijd, maar vaak binnen de partij zelf of binnen de door haar overheerste sociale organisaties. Er was een *trias politica*, maar de uitvoerende macht trok aan de touwtjes, al laat recent historisch onderzoek zien dat de oppermachtig geachte president gedwongen was te onderhandelen met regionale en corporatieve actoren. Het feit dat alle significante politieke en sociale actoren decennialang deel uitmaakten van dezelfde *familia revolucionaria* verklaart de werking van een ingewikkeld systeem van informele arrangementen, die zorgden voor controle, loyaliteit en discipline, in veel gevallen mogelijk gemaakt door welig tierende corruptie.

### Ontmanteling

Het is hier niet mogelijk uitgebreid in te gaan op de processen die verantwoordelijk waren voor de langzame ontmanteling van het Mexicaanse eenpartijstelsel. Een duidelijk breekpunt of startpunt van transitie is er in de recente Mexicaanse politieke geschiedenis niet, of het zou de presidentsverkiezing van PAN-kandidaat Fox op 2 juli 2000 moeten zijn. Maar ook die is onderdeel van een langdurig en stroperig transitieproces. Er zijn wel drie algemene ontwikkelingen aanwijsbaar.

Ten eerste de gevolgen van de ingrijpende sociaaleconomische transformaties die de uitkomst waren van 's lands succesvolle economische dynamiek tussen 1940 en 1985. Verstedelijking, industrialisatie, sociale mobiliteit, verbreding en verbetering van het onderwijssysteem en een spectaculaire groei van de middenklassen vormen de basis van een reeks sociale en politieke spanningen. De steeds meer complexe, mobiele en mondige burgerij kwam op gespannen voet te staan met de Mexicaanse variant van continentaal autoritarisme. Het economische *milagro mexicano* (Mexicaans wonder), dat mede het resultaat was van effectieve sociale en politieke controlemechanismen, ging diezelfde mechanismen ondergraven.

*democracies*, een politiek systeem dat democratische grondregels combineert met een feitelijke en langdurige dominantie van één partij. Het PRI-regeringssysteem kenmerkte zich door een opmerkelijke stabiliteit vanaf het eind van de jaren 30, terwijl veel andere Latijns Amerikaanse landen kampten met revoluties, burgeroorlogen en staatsgrepen. En terwijl in veel delen van het continent militairen bij voortdurend intervierden in de politiek, en de staatsmacht soms langdurig overnamen, lag in Mexico sinds 1946 de politieke macht in handen van de burgerlijke elites. Leger, politie en geheime diensten traden daarbij – vaak extreem hardhandig – op als bewakers van de interne orde en stabiliteit, zoals tijdens de grote arbeidsconflicten eind jaren 50, de studentenprotesten in de jaren 60, de 'vuile oorlog' op het Mexicaanse platteland in de jaren 70 en meer recentelijk in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Tijdens de hoogtijdagen van het PRI-regime (1950-1980) speelde de repressieve arm van de staat en de PRI eveneens een belangrijke rol in sociale en politieke conflicten op lokaal niveau, maar steeds in dienst van civiele autoriteiten.

De machtsbasis van de Mexicaanse PRI-elite lag in een wijdvertakt systeem van corporatistische organisaties en piramidale

cliëntelistische netwerken die in de decennia na de gewapende fase van de revolutie waren opgebouwd. Daaraan waren grootscheepse sociale hervormingen voorafgegaan, vooral in landbezit, maar ook in arbeidsverhoudingen en sociale voorzieningen. Een nationalistische economische politiek en spectaculaire economische groei genereerden daarvoor voldoende middelen. Al is de aard van de Mexicaanse revolutie nog steeds omstreden, zij wist fundamentele 19de-eeuwse maatschappelijke tegenstrijdigheden op te lossen en verschafte daarmee een brede maatschappelijke en politieke basis aan het postrevolutionaire bestel.

Het Mexicaanse PRI-regime kenmerkte zich door een opmerkelijke centralisering van de macht in de vorm van een sterk presidentschap. Dit is een wezenlijke ontwikkeling

**De machtsbasis van de PRI lag in een wijdvertakt systeem van corporatistische organisaties en cliëntelistische netwerken**

Ten tweede zijn er de diepgaande effecten van het vastlopen van het nationalistische en populistische economische ontwikkelingsmodel door olopemde schulden, economische inefficiëntie, corruptie en het zwabberende beleid van een verzadigde staat. De Mexicaanse schuldenlast stortte het land in 1982 in een diepe crisis en markeerde het begin van een drastische economische heroriëntatie onder toezicht van internationale financiële instellingen. De kernelementen daarvan waren de versterking van marktmechanismen, deregulering en privatisering. De ontwikkeling van een neoliberale agenda in de jaren 80 en 90 onder de presidenten De la Madrid (1982-1988), Salinas (1988-1994) en Zedillo (1994-2000) was de voornaamste motor achter de graduele ontmanteling van de mechanismen die het PRI-systeem zo lang hadden doen draaien. De voorheen machtige corporatistische organisaties van boeren, arbeiders en middenklassen (van de PRI) verloren invloed en de sociale staat werd afgeslankt. Economische en politieke frustraties onder verarmde middenklassen namen toe. Steeds grotere delen van de bevolking raakten ontkoppeld van door de PRI beheerste formele en informele instituties. Ook de technocratische bestuurlijke elites van de PRI raakten vervreemd van de meer traditionele partij-kaders, en *vice versa*.

Ten derde manifesteerden de groeiende maatschappelijke en politieke spanningen zich in de electorale arena, eerst vooral in het noorden van het land, maar gaandeweg overal. Vanaf het midden van de jaren 80 veroverde de centrumrechtse Partido Acción Nacional (PAN) machtsposities in de noordelijke grensstaten. De PAN oogstte succes met haar agenda van eerlijke verkiezingen, effectieve machtsdeling en strijd tegen corruptie en armoede. In 1988 wist PRI-kandidaat Salinas alleen dankzij een omvangrijke fraude de presidentsverkiezingen te winnen van de kandidaat van een sociaaldemocratische afsplitsing van de PRI, de Partido de la Revolución Democrática (PRD). De onrechtmatig aan de macht gekomen Salinas zag zich gedwongen om via 'onderhandelingen' electorale spanningen en conflicten te kanaliseren, vooral in de richting van de PAN. Zo kreeg die partij ook een poot aan de grond in Centraal Mexico en werd Vicente Fox gouverneur van de deelstaat Guanajuato. Dit is het begin van toenadering en samenwerking op

## De Mexicaanse schulden crisis markeert de ommezwaai naar een neoliberale koers

eliteniveau tussen de PRI en de PAN.

De tweede helft van de jaren 90 laat de doorbraak van links zien; de PRI-regering werd gedwongen de burgemeester van Mexico Stad niet langer te benoemen maar te laten kiezen. Sinds dat moment controleert de PRD dit gebied. In 1997 raakte de PRI ook haar meerderheid in het parlement kwijt. Deze ontwikkelingen waren mede de uitkomst van een reeks aanpassingen in de electorale wetgeving die de bewegingsruimte van politieke partijen vergrootten, en institutionele hervormingen die de greep van de PRI en bestuurlijke elites, de president inclusief, op het politieke proces verminderden. Cruciaal was de oprichting van het Federale Electorale Instituut, een niet-statelijk orgaan verantwoordelijk voor eerlijke verkiezingen. De spanningen namen toe en leidden soms tot geweld, zoals in 1994 met de opstand van indiaanse gemeenschappen in het zuiden van Mexico

en de moord op de presidentskandidaat van de PRI datzelfde jaar. Deze maalstroom van ontwikkelingen, hervormingen en mobilisaties mondde in 2000 uit in de verovering van de federale macht door de PAN ten koste van een zwakke PRI-kandidaat. Vicente Fox beloofde economische ontwikkeling, transparantie, *rule of law* en een afrekening met het duistere verleden van het PRI-systeem.

Het jaar 2000 is dan ook eerder de culminatie van gevarieerde en langdurige ontwikkelingen dan het begin ervan. Het politieke landschap is pluralistischer dan ooit tevoren, de wettelijke en institutionele kaders zijn daaraan aangepast, de PRI heeft afstand genomen van haar historische machtsaanspraken, en de kanalen voor politiek en ideologisch debat zijn verbreed (de media). De toegang tot de macht op alle niveaus is opengebroken en het publieke domein wordt niet langer overheerst door de PRI en de staat. Daarmee is een nieuw speelveld ontstaan voor uitvoerende, wetgevende en juridische machten. Maar hoe is het sindsdien gesteld met de uitoefening van de macht? Heeft de PAN verdere stappen gezet als het gaat om corruptie? Wat is er gebeurd met de informele machtsmechanismen? Heeft de PAN haar beloftes waargemaakt en de verwachtingen



Ook onder het PAN-regime is de corruptie in Mexico nog wijdverbreid.



FOTO: SHUCK

onder brede lagen van de bevolking ingelost? Het antwoord is nee.

### Verstrengeling

In 2007 onderstreept een analyse van de Wereldbank 'the role of special interest groups in subverting democratic processes in Mexico and undermining the quality of public policies'. Deze belangengroepen 'are mediating – and many times capturing – the relationship between the political leadership and the citizens in general (as voters)'. De Mexicaanse mensenrechtenskundige en activist Mariclaire Acosta (voormalig onderminister van Buitenlandse Zaken) concludeerde kortgeleden in Utrecht dat 'authoritarianism, albeit, in a different disguise, is still a fact of life for many, and the enjoyment of human rights [...] seems more unattainable than ever to people in certain regions of the country'.

Een fundamentele bron van sociale en politieke conflicten in het Mexico van de afgelopen decennia is de groeiende sociaal-economische ongelijkheid en polarisatie, die gepaard gaat met verarming, marginalisering en informalisering. Met de machtsovername van de PAN is er in het sociaaleconomische beleid niets wezenlijks veranderd. Sociale hulpprogramma's zijn hier en daar uitgebreid

en wellicht enigszins losgekoppeld van politieke agenda's, maar dat heeft het sociaal-economische grondpatroon niet aangetast. Dat is ook niet verwonderlijk gezien de invloed van ondernemers en neoliberale economen in de PAN-regeringen. Fox was voorheen directeur van een Amerikaanse multinational in Mexico. Steenrijke ondernemersfamilies hebben hun loyaliteit in de afgelopen tien jaar eenvoudig verlegd van hun beschermheren binnen de PRI naar die van de PAN, om daarmee hun belangen veilig te stellen en invloed uit te oefenen op economische besluitvorming en politieke processen.

De basis voor de verstrengeling op het allerhoogste niveau van zakelijke belangen en de politieke en bestuurlijke elites van de PRI én de PAN is gelegd tijdens de regerings-

**Tijdens de regering-Fox zijn miljarden pesos overheids-geld teruggesluisd naar de grote Mexicaanse ondernemingen**

periode van Carlos Salinas. Het feit dat de Mexicaanse telecommagnaat Carlos Slim (die het voormalige staatsbedrijf in de tijd van Salinas kocht) in 2010 de Forbeslijst aanvoert met een geschat vermogen van 53,5 miljard US dollar is daarvan slechts één sprekend voorbeeld. De economische en politieke invloed van twee grote media-imperia op de recente PAN-regeringen is evident. Recentelijk heeft Aguayo met officiële cijfers aangetoond dat tijdens de regering van Fox via fiscale regelingen miljarden pesos zijn teruggesluisd van de overheid naar de grote Mexicaanse ondernemingen. In die jaren betaalden de vijftig grootste en machtigste Mexicaanse bedrijven gemiddeld 141 pesos (iets meer dan 10 US dollar) aan winstbelasting en btw per jaar! Het herhaalde falen van fiscale hervormingen in recente jaren houdt ongetwijfeld verband met de nauwe verstrengeling van politieke en zakelijke belangen.

Het onvermogen om diepgaande hervormingen door te voeren (belastingstelsel, rechtssysteem, energie) houdt tevens verband met nieuwe politieke werkelijkheden waartegen Fox niet bleek opgewassen. Hij had te maken met een verdeeld congres en bleek nauwelijks in staat akkoorden te smeden met andere politieke partijen. Hij werd dan ook steeds meer gegijzeld door de PRI, zeker

nadat die in de *mid-term* verkiezingen van 2003 haar positie verder versterkte. Daarbij komt dat de gouverneurs van de Mexicaanse deelstaten hun macht aanzienlijk hebben vergroot ten koste van federale machthebbers, een ontwikkeling die al in de jaren 90 is ingezet. Dat heeft te maken met de begrotings-decentralisatie, maar ook met de desintegratie van de informele arrangementen die voorheen garandeerden dat Mexico Stad controle hield over het immense land. Hedendaagse presidenten hebben steeds minder te zeggen over wat er in de deelstaten gebeurt. Zo zijn Fox en Calderón niet in staat c.q. bereid gebleken om evident corrupte en repressieve regionale bestuurders (vaak van PRI-huize) te disciplineren. De president is politiek afhankelijk geworden van de steeds machtigere gouverneurs en dat leidt tot toenemende instabiliteit en fragmentatie. De afkalvende presidentiële machtsbasis in de deelstaten kan tevens verklaren waarom Fox en Calderón allianties smeden met de Mexicaanse *poderes fácticos* (feitelijke machtsspelers), waarover ook het eerder genoemde Wereldbankrapport uit 2007 spreekt: het grootkapitaal, de media, corporatistische belangen die de neoliberale kaalslag hebben overleefd (vooral de onderwijzersvakbond) en meer recentelijk het leger. Het zijn allemaal spelers die buiten het bereik van democratische vertegenwoordiging en rekenschap opereren. Dit is ook het domein van aanhoudende corruptie, straffeloosheid, privileges en cliëntelisme, stuk voor stuk verschijnselen die nog niet zo lang geleden werden beschouwd als kenmerken van het PRI-systeem. Morris concludeert in 2009 op grond van een omvangrijke studie dat 'democratization and the Vicente Fox presidency failed to curb or fundamentally alter corruption in Mexico'.

### Wantrouwen

Als Fox de geschiedenis ingaat als degene die erin slaagde de PRI uit het Mexicaanse machtscentrum te zetten, zal hij ook worden herinnerd om zijn controversiële rol in het proces van zijn opvolging. De presidentsverkiezingen van 2006 behoren tot de meest betwiste in de moderne geschiedenis van Mexico. Ze lieten het land achter met een erfenis van wantrouwen in de nationale politieke en electorale instituties, ongewisheid en polarisatie, een situatie die zijn schaduw heeft geworpen over de regering van de huidige president Calderón.

Het ging al mis ruim voordat de verkiezingen plaatsvonden, toen president Fox samen met een coalitie van PAN, PRI en rechtshouders in 2004 een poging ondernam om te voorkomen dat de populaire burgemeester van Mexico Stad, Andrés Manuel López Obrador (van de PRD), aan die verkiezingen zou kunnen deelnemen. Dit mislukte door slim optreden van López Obrador en internationale kritiek. Aan het begin van 2006 lag de PRD-kandidaat in de peilingen een straatlengte voor op zijn rivalen van de PAN (Calderón) en de PRI (Madrazo), maar dat veranderde door een extreem negatieve campagne van de PAN tegen López Obrador. Uiteindelijk won Calderón de verkiezingen formeel met een kleine marge van iets meer dan 200 duizend stemmen. López Obrador heeft zeker fouten gemaakt in de laatste fase van de campagne, maar de verkiezingen gingen gepaard met tal van onregelmatigheden: inmenging van de zittende regering, vooral de president zelf, onwettige lastercampagnes van grote bedrijven, dubieuze deals tussen de regering, tal van gouverneurs van PRI-huize en de onderwijzersvakbond, die hun financiële middelen en mensen inzetten ten gunste van de kandidaat van de PAN, de tendentieuze berichtgeving door de grote mediaconsortia en vooral het gebrekkig functioneren van de electorale instituties. Zo analyseerde het Federale Electorale Tribunaal een lange reeks van onrechtmatigheden, om uiteindelijk te concluderen dat niet kon worden aangetoond dat ze invloed hadden gehad op het stemgedrag! Aguayo komt tot de slotsom: '2006 is geen anekdote maar de uitkomst van een systemische perversivering van de democratie'. De geloofwaardigheid van de instituties is opnieuw in het geding geraakt (ze zijn gepolitiseerd), het vertrouwen in verkiezingen is afgenomen en het land is diep verdeeld geraakt en is dat nog steeds. De fragiele legitimiteit van het presidentschap

**Hedendaagse presidenten  
hebben steeds minder te  
zeggen over wat er in de  
deelstaten gebeurt**

van Calderón heeft eraan bijgedragen dat hij zijn machtsbasis vooral heeft gezocht in de repressieve arm van de staat, het leger. De agressieve en gewelddadige oorlog van Calderón tegen de georganiseerde misdaad is niet los te zien van de politieke crisis die eraan vooraf ging (zie ook de bijdrage van Vellinga op pagina 12). Sinds de zomer van 2006 is duidelijk dat als de *toegang* tot de macht in Mexico is gedemocratiseerd, dat in ieder geval niet is gebeurd met de *uitoefening* van de macht. Met Calderón heeft Mexico een president die sterk leunt op een beperkte partijclan, cliëntelistische netwerken, machtige corporatieve belangen en het leger. Daar komt bij dat in 2010 alleen al meer dan 12 duizend mensen sneuvelden in de drugsoorlog. Het is niet ondenkbaar dat de PRI in 2012 de federale macht zal heroveren. •

### Bronnen

- Acosta, M. 2010. *The Uncertain Defeat of Authoritarianism. Lawlessness and Human Rights in Mexico*, Inaugural Address as Visiting Professor to the UNESCO Chair in Education for Peace, Human Rights and Democracy, Universiteit Utrecht, 30 September 2010. UNESCO/SIM, Utrecht.
- Arreola, F. 2007. *Las razones del descontento*. Nuevo Siglo/Aguilar, Mexico City.
- Aguayo, S. 2010. *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*. Taurus, Mexico Stad.
- Camacho, O. & A. Almazán (2006). *La Victoria que no fue. López Obrador: entre la guerra sucia y la soberbia*. Grijalbo, Mexico Stad.
- Domínguez, J.I., C. Lawson & A. Moreno 2009. *Consolidating Mexico's Democracy. The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Jenaro Villamil, J & J. Scherer Ibarra 2007. *La Guerra sucia de 2006. Los medios y los jueces*. Grijalbo, Mexico Stad.
- López Obrador, A.M. 2007. *La mafia nos robó la presidencia*. Grijalbo, Mexico Stad.
- Morris, S.D. 2009. *Political Corruption in Mexico. The Impact of Democratization*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Pempel, T.J. (ed.) 1990. *Uncommon Democracies. The One-Party Dominant Regimes*. Cornell University Press, Ithaca.
- Rodríguez, R.H. 2008. *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. El Colegio de México, Mexico Stad.
- World Bank 2007. *Democratic Governance in Mexico. Beyond State Capture and Social Polarization*. World Bank, Washington.