

10 val van de politiek te verklaren. In *Political Order in Changing Societies* wordt stilzwijgend uitgegaan van de politieke wereld in een vrij late fase van de menselijke geschiedenis, waar instellingen zoals de staat, politieke partijen, de wet, militaire organisaties en dergelijke allemaal bestaan. Er werd wel ingegaan op de problemen van ontwikkelingslanden die hun politieke systeem probeerden te moderniseren, maar er werd niet beschreven waar die systemen oorspronkelijk vandaan kwamen in samenlevingen waar ze allang bestonden. Landen zitten niet vast aan hun verleden. Maar in veel gevallen hebben dingen die honderden of zelfs duizenden jaren geleden zijn gebeurd tot op de dag van vandaag nog steeds een grote invloed op het karakter van de politiek. Willen we het heden van instellingen die nu voor ons vanzelfsprekend zijn begrijpen, dan moeten we eerst kijken naar hun oorsprong en de dikwijls onvoorziene, toevallige krachten waardoor ze zijn ontstaan.

Deze belangstelling voor de oorsprong van instellingen viel samen met een tweede reden voor mijn project: de problemen van zwakke en mislukte staten ('failed states') in de huidige wereld. In de periode sinds 11 september 2001 heb ik me veel beziggehouden met de problemen rond de vorming van staten en naties in landen met een gevallen of instabiele regering. Een vroege poging tot het overdenken van dit probleem was een boek dat ik in 2004 publiceerde onder de titel *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*.² De Verenigde Staten, en de internationale gemeenschap in het algemeen, hebben veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van natiestaten over de hele wereld, onder andere in Afghanistan, Irak, Somalië, Haïti, Oost-Timor, Sierra Leone, Liberia. Zelf heb ik met de Wereldbank en de Australische hulporganisatie AusAid overlegd toen ik de problemen bestudeerde rond de staatsvorming in Melanesië, onder andere op Oost-Timor, Papoea-Nieuw-Guinea, West-Papoea en de Solomoneilanden, die allemaal grote problemen hebben ondervonden in hun pogingen om moderne staten te vormen.

Zo is er bijvoorbeeld het probleem om moderne instellingen te creëren in Melanesische samenlevingen zoals Papoea-Nieuw-Guinea en de Solomoneilanden. De Melanesische samenleving is in stamverband georganiseerd, volgens wat antropologen 'segmentaire lineages' noemen, oftewel groepen mensen die hun afstamming tot een gemeenschappelijke voorouder herleiden. Deze stammen variëren van enkele tientallen tot een paar duizend verwanten en staan plaatselijk bekend als *wantok*, een pidginverbastering van de Engelse woorden 'one talk', oftewel mensen die dezelfde taal spreken. In Melanesië be-

staat een buitengewone sociale fragmentatie. Papoea-Nieuw-Guinea telt meer dan negenhonderd onderling onverstaanbare talen, bijna een zesde van alle nog bestaande talen ter wereld. Hoewel er slechts vijf-honderdduizend mensen op de Solomoneilanden leven, spreekt men daar meer dan zeventig verschillende talen. De meeste bewoners van de hooglanden van Papoea-Nieuw-Guinea zijn nooit weg geweest uit de kleine bergdorpjes waarin ze zijn opgegroeid; hun levens spelen zich af binnen de wantok, concurrerend met de naburige wantoks.

De wantoks worden geleid door een Grote Man. Niemand wordt als Grote Man geboren en ook kan een Grote Man die titel niet aan zijn zoon doorgeven. Het is een positie die in elke generatie verdiend moet worden. Zij gaat niet noodzakelijkerwijs naar iemand die fysiek domineert, maar naar een persoon die het vertrouwen van de gemeenschap heeft verdiend, doorgaans op basis van zijn vermogen om bestaansmiddelen in de vorm van varkens, schelpengeld en bouwcontracten onder leden van de stam te verdelen. In een traditionele Melanesische samenleving moet de Grote Man voortdurend over zijn schouder kijken, omdat daar iemand aan kan komen die zijn gezag betwist. Als er geen bestaansmiddelen zijn om te verdelen, verliest hij zijn status als leider.³

11



Melanesië

Toen Australië Papoea-Nieuw-Guinea onafhankelijk verklaarde en Engeland dat in de jaren zeventig bij de Solomoneilanden deed, werden er moderne regeringen ingevoerd (model 'Westminster'), waarbij burgers bij regelmatige verkiezingen met meerdere partijen de leden van het parlement kiezen. In Australië en Engeland gaat het bij politieke keuzes om een linkse Labourpartij en een conservatieve partij (de Liberale Partij in Australië en de Tory's in Engeland). De kiezers nemen over het algemeen op ideologie en beleid gebaseerde beslissingen (bijvoorbeeld of ze meer overheidsbescherming willen of een meer marktgericht beleid).

- 12 Maar toen dit politieke systeem in Melanesië werd ingevoerd, leidde dat tot volkomen chaotische resultaten. De reden was dat de meeste kiezers in Melanesië niet op politieke programma's stemmen; het is meer zo dat ze hun Grote Man en hun wantok steunen. Als de Grote Man (soms een Grote Vrouw) in het parlement gekozen wordt, zal het nieuwe parlamentslid zijn of haar invloed aanwenden om de middelen van de overheid naar de wantok te sluizen, om hun aanhangers te helpen met zaken zoals schoolgeld, uitvaartkosten en bouwprojecten. Ondanks het bestaan van een nationale regering met alle attributen van een soevereine staat, zoals een vlag en een leger, hebben weinig inwoners van Melanesië het gevoel dat ze tot een bredere gemeenschap behoren of deel uitmaken van een sociale wereld buiten hun wantok. De volksvertegenwoordigingen van Papoea-Nieuw-Guinea en de Solomoneilanden kennen geen coherente politieke partijen; ze zitten vol met individuele leiders die allemaal hun kleine achterban zoveel mogelijk stemmentrekkende subsidies proberen te bezorgen.⁴

Het tribale sociale systeem in Melanesië staat de economische groei in de weg omdat het de ontwikkeling van moderne eigendomsrechten belemmert. Zowel op Papoea-Nieuw-Guinea als op de Solomoneilanden is meer dan 95 procent van al het land het bezit van inheemse stammen op basis van gewoonterecht. Volgens dit inheemse recht is er wel privébezit maar is dat informeel (dat wil zeggen, zonder juridische documentatie) in handen van groepen verwanten, die zowel individuele als collectieve rechten hebben op verschillende stukken land. Grondbezit heeft niet alleen een economische maar ook een spirituele betekenis, omdat dode familieleden op bepaalde plekken van het land van de wantok worden begraven en hun geesten daar blijven wonen. Niemand in de wantok, ook de Grote Man niet, heeft het exclusieve recht om het eigendom van het land over te dragen aan een buitenstaander.⁵ Een mijnbouw- of palmolieonderneming die een vergunning wil moet

met honderden, soms wel duizenden, landeigenaren onderhandelen, en binnen het inheemse gewoonterecht is er geen verjaringswet voor landaanspraken.⁶

Buitenstaanders hebben snel hun voordeel gedaan met dit systeem. Door de Grote Man om te kopen hebben Chinees-Maleise houtkap-bedrijven toegang weten te krijgen tot waardevolle soorten tropisch hardhout en Papoea-Nieuw-Guinea en de Solomoneilanden illegaal van hun hout kunnen beroven. Daardoor staat de Solomoneilanden in de nabije toekomst een algehele ontbossing te wachten.

Het duurt maar een paar uur om van Honiara op de Solomoneilanden naar Brisbane, in Australië, te vliegen, of van Port Moresby op Papoea-Nieuw-Guinea naar Cairns in Queensland. Maar die vluchten bestrijken enkele duizenden jaren politieke tijd. Naar aanleiding van de politieke ontwikkeling van Melanesië begon ik me af te vragen hoe samenlevingen de ontwikkeling doormaken van een samenleving naar een natie; hoe moderne eigendomsrechten ontwikkeld zijn vanuit gewoonterecht en hoe formele wetssystemen, die afhankelijk zijn van een soort externe handhaving die in traditioneel Melanesië niet bestaat, tot stand zijn gekomen. Maar op den duur begon ik me af te vragen of het wel waar was dat moderne samenlevingen zoveel verder zijn dan Melanesië, want de Grote Mannen bestaan ook in de moderne wereld in overvloed, tot in het Amerikaanse Congres aan toe. Als politieke ontwikkeling ook betrekking heeft op het verdwijnen van 'patrimoniale' verhoudingen en persoonlijke politiek, dan moet tevens verklaard worden waarom deze praktijken op veel plekken zo hardnekkig voortbestaan en, sterker nog, waarom veel moderne systemen erop lijken terug te vallen.

De antwoorden op veel van deze vragen zijn niet te vinden in *Political Order in Changing Societies*; en een nieuwe blik op Huntingtons thematiek vraagt om een uitgebreide verheldering van deze onderwerpen.

Vandaar dit boek, over de historische achtergronden van instellingen, maar ook over het proces van politiek verval. Dit boek is het eerste van een gepland tweeluik, waarin wordt ingegaan op de ontwikkeling van de politiek in voormenselijke tijden tot aan de vooravond van de Franse en de Amerikaanse Revolutie. In de eerste vier delen zullen de menselijke prehistorie, de oorsprong van de staat, de rechtsorde en uiteindelijk politieke verantwoording aan de orde komen. In het tweede boek zal het verhaal worden vervolgd van de Franse Revolutie tot aan het heden en zal worden ingegaan op de ontwikkeling van de politiek in de hedendaagse ontwikkelingslanden, met speciale aandacht voor

de impact die westerse instellingen hadden op niet-westerse samenlevingen die wilden moderniseren. Daarna zal er worden beschreven hoe de politieke ontwikkeling zich voltrekt in de wereld van nu.

14 Het is daarom belangrijk dit boek te lezen als een voorafspiegeling van wat er in boek twee zal volgen. Zoals in het laatste hoofdstuk van dit boek zal worden aangetoond, voltrekt de politieke ontwikkeling zich in de moderne wereld onder heel andere omstandigheden dan tot de achttiende eeuw het geval was. Nadat de Industriële Revolutie had plaatsgevonden en menselijke samenlevingen de malthusiaanse omstandigheden achter zich hadden gelaten waarin ze zich tot dan toe hadden bevonden, ontstond er een nieuwe dynamiek in het proces van maatschappelijke verandering, die grote politieke gevolgen zou hebben. Lezers van dit deel zouden het idee kunnen krijgen dat enkele van de lange historische bewegingen die hier beschreven worden impliceren dat samenlevingen vast zitten aan hun geschiedenis, maar de omstandigheden in onze tijd zijn totaal veranderd, veel dynamischer geworden.

Bij het schrijven van dit boek behandel ik een groot aantal samenlevingen en historische periodes; ook maak ik gebruik van materiaal afkomstig uit andere vakgebieden dan het mijne, waaronder antropologie, economie en biologie. Het is duidelijk dat ik me voor het onderzoek bij een werk van deze omvang tot secundaire bronnen moest beperken. Ik heb geprobeerd om dit materiaal zoveel mogelijk door deskundigen te laten beoordelen, maar het is niettemin waarschijnlijk dat ik al schrijvend zowel feitelijke als interpretatieve fouten heb gemaakt. Hoewel veel van de afzonderlijke hoofdstukken onder de maat zullen zijn voor mensen wier werk het is om de betreffende samenlevingen en periodes uitvoerig te bestuderen, ben ik van mening dat een brede vergelijking over tijd en ruimte een bepaalde waarde heeft. Sommige van de meer algemene patronen in de ontwikkeling van de politiek zijn domweg niet zichtbaar voor diegenen die hun aandacht al te zeer tot specifieke onderwerpen beperken.

Deel I

Vóór de staat

[I] De noodzaak van politiek

De derde golf van de democratisering en de huidige vrees voor de toekomst van onze liberale democratie; over hoe zowel links als rechts fantaseren over het afschaffen van de politiek; hoe de huidige ontwikkelingslanden de vervulling van deze fantasie vertegenwoordigen; hoe wij instellingen voor vanzelfsprekend aannemen, zonder dat we een idee hebben waar ze vandaan komen.

In een periode van veertig jaar tussen 1970 en 2010 was er een enorme opkomst van democratieën over de wereld. In 1973 golden slechts 44 van de 151 landen in de wereld als ‘vrij’ volgens Freedom House, een non-gouvernementele organisatie die burger- en politieke rechten meet voor landen over de hele wereld.¹ In dat jaar waren Spanje, Portugal en Griekenland dictaturen; de Sovjet-Unie en zijn Oost-Europese satellietstaten waren sterk en samenhangend; China zat midden in Mao’s Culturele Revolutie; Afrika werd bestuurd door een groep corrupte ‘presidenten voor het leven’; en het grootste deel van Latijns-Amerika zuchtte onder militaire dictators. De generatie daarop zou een enorme politieke verandering meemaken, democratieën en marktgeoriënteerde economieën verspreidden zich over vrijwel de hele wereld – met uitzondering van het Arabische deel van het Midden-Oosten. Aan het eind van de jaren 1990 waren ongeveer 120 landen – meer dan 60 procent van de onafhankelijke staten in de wereld – representatieve democratieën geworden.² Deze transformatie was Huntingtons derde golf van democratisering; liberale democratie als standaard voor het besturen van een land werd deel van het politieke landschap aan het begin van de eenentwintigste eeuw.³

Aan deze veranderingen in het politieke bestel lag een enorme sociale transformatie ten grondslag. De verschuiving naar democratie was het resultaat van een ontwikkeling waarbij miljoenen individuen, die tot dan toe passief waren geweest, zichzelf georganiseerd hadden en deel gingen uitmaken van het politieke leven in hun samenlevingen. Deze maatschappelijke mobilisatie werd gedreven door verschillende factoren: sterk verbeterde toegang tot onderwijs, waardoor veel mensen zich bewuster werden van zichzelf en de politieke wereld om hen heen; informatietechnologie, die de snelle verspreiding van ideeën en kennis mogelijk maakte; goedkoop reizen en communicatiemiddelen die het mogelijk maakten voor mensen om met hun voeten te stem-

men als de regering niet beviel, en een grotere welvaart, die mensen ertoe bracht om een betere bescherming van hun rechten te eisen.

De derde golf kwam aan land aan het eind van de jaren 1990, en aan het begin van de eenentwintigste eeuw deed zich een 'democratische recessie' voor. In ongeveer één op de vijf landen die deel hadden uitgemaakt van die derde golf verviel men in autoritarisme of trad er een sterk verval op van de democratische instellingen.⁴ Freedom House stelde vast dat 2009 het vierde opeenvolgende jaar was waarin de vrijheid wereldwijd was afgenomen, de eerste keer dat dat was gebeurd sinds men die in 1973 was gaan meten.⁵

18

Politieke vrees

Aan het begin van het tweede decennium van de eenentwintigste eeuw heeft de democratische malaise verschillende vormen aangenomen. De eerste was de ondubbelzinnige omkering van democratische ontwikkelingen die hadden plaatsgevonden in landen als Rusland, Venezuela en Iran, waar gekozen leiders druk bezig zijn om democratische instellingen te ontmantelen door verkiezingen te manipuleren, onafhankelijke tv-zenders en kranten op te heffen of over te nemen, en door de oppositie de kop in te drukken. Liberale democratie is meer dan verkiezingen; het gaat om een ingewikkelde verzameling instellingen die machtsuitoefening reguleren en beheersen door middel van de wet en een systeem van controlemechanismen. In veel landen ging de officiële acceptatie van democratische legitimiteit gepaard met een systematische ontmanteling van de controle op macht, en de erosie van de wetshandhaving.

In andere gevallen bleven landen die de overgang van een autoritaire regering leken te maken steken in wat Thomas Carothers een 'grijs gebied' noemt, dat noch volledig democratisch, noch volledig autoritair was.⁶ Veel staten die voortkomen uit de voormalige Sovjet-Unie – zoals Kazachstan en Oezbekistan in Centraal-Azië – bevinden zich in deze situatie. Na de val van de Berlijnse Muur in 1989 werd vrij algemeen verwacht dat alle landen de ontwikkeling naar democratie zouden doormaken, en dat het vooral een kwestie van tijd zou zijn. Carothers wees erop dat dit 'overgangsparadigma' een onbewezen aanname was en dat veel autoritaire regimes er geen enkel belang bij hadden om democratische instellingen in te stellen waardoor hun macht zou verminderen.

Een derde bron van zorg had niet te maken met het mislukken van politieke systemen die democratisch zouden moeten worden of blijven, maar met het onvermogen om de bevolking van basisdiensten te voorzien. Het feit dat een land democratisch is ingericht, zegt maar weinig over de kwaliteit van het bestuur. Slechte levensomstandigheden die verdoezeld worden vanwege een democratische façade vormen misschien wel de grootste uitdaging aan de legitimiteit van dergelijke politieke systemen.

Een voorbeeld hiervan is Oekraïne. Dat land verraste de wereld toen in 2004 tienduizenden mensen zich op het Majdanplein in Kiev verzamelden om te protesteren tegen de manipulatie van de presidentsverkiezingen. Dit protest werd bekend als de 'Oranje Revolutie' en had tot gevolg dat er nieuwe verkiezingen werden gehouden waarbij Viktor Joesjtsjenko tot president werd gekozen. Maar toen die de macht had, bleek de Oranjecoalitie volkomen incompetent, en Joesjtsjenko was een grote teleurstelling voor iedereen die hem had gesteund. De regering lag intern overhoop, slaagde er niet in om het probleem van corruptie aan te pakken en kon alleen maar toekijken hoe de economie in elkaar stortte tijdens de financiële crisis van 2008-2009. Dat resulteerde in vervroegde verkiezingen in het begin van 2010, die werden gewonnen door Viktor Janoekovitsj, de man die er in 2004 van was beschuldigd de verkiezingen te hebben gestolen, welke de aanzet hadden gegeven tot de Oranje Revolutie.

Er zijn vele andere manieren waarop democratische landen het moeilijk kunnen hebben. Het is algemeen bekend dat in Latijns-Amerika de grootste economische ongelijkheid heerst, waarbij klassenverschillen vaak corresponderen met raciale en etnische verschillen. De opkomst van populistische leiders als Hugo Chávez in Venezuela en Evo Morales in Bolivia is niet de oorzaak maar een symptoom van deze ongelijkheid, en van het gevoel van maatschappelijke uitsluiting dat veel burgers ervaren. Voortdurende armoede is vaak de oorzaak van andere maatschappelijke problemen zoals gangs, drugshandel en een gevoel van onveiligheid bij gewone mensen. In Colombia, Mexico en El Salvador bedreigt de georganiseerde misdaad de staat zelf en de basisvoorzieningen. Het onvermogen om op een effectieve manier met deze problemen om te gaan, heeft de legitimiteit van deze democratieën ondermijnd.

India, om een heel ander voorbeeld te noemen, is sinds zijn onafhankelijkheid in 1947 een opmerkelijk succesvolle democratie gebleken. Een succes dat des te opmerkelijker is gezien de armoede, de re-

ligieuze en etnische diversiteit en de enorme omvang van het land. (Meer over India's politieke ontwikkeling in de hoofdstukken 10 tot en met 12.) Toch verliest de Indiase democratie bij nadere beschouwing aan aantrekkingskracht. Bijna één op de drie Indiase wetgevers wordt strafrechtelijk vervolgd, onder andere voor zware misdrijven als moord en verkrachting. Indiase politici bedienen zich vaak van een traditionele patronagepolitiek, waarbij stemmen een ruilmiddel zijn voor politieke diensten. De fragmentarische aard van de Indiase democratie maakt het lastig voor de regering om belangrijke beslissingen te nemen over zaken als investeringen in grote infrastructurele projecten.

20 In veel Indiase steden bestaan grote glimmende hightechcentra naast een bijna Afrikaanse armoede.

De ogenschijnlijke chaos en corruptie van de democratische politiek in India wordt vaak tegenover de snelle en efficiënte besluitvorming in China gesteld. Chinese heersers worden niet beperkt door regels, wetten of democratische verantwoording; als ze een grote dam willen bouwen, buurten willen wegvagen om ruimte te maken voor snelwegen of vliegvelden, of een enorm economisch stimuleringspakket willen invoeren, kan dat veel sneller dan in democratisch India.

Een vierde bron van politieke vrees betreft de economie. Het moderne wereldwijde kapitalisme is uiterst productief gebleken en heeft een rijkdom gecreëerd waar niemand voor 1800 ook maar van had kunnen dromen. In de periode na de oliecrisis van de jaren zeventig is de wereldeconomie ongeveer verviervoudigd⁷ en Azië, dat openstond voor handel en investeringen, zag hoe een groot deel van zijn bevolking de rangen van de ontwikkelde wereld betrad. Maar het wereldwijde kapitalisme is er niet in geslaagd om instabiliteit te voorkomen, vooral in de financiële sector. De wereldwijde economische groei is regelmatig onderbroken door de financiële crises waardoor Europa in het begin van de jaren 1990, Azië in 1997 en 1998, Rusland en Brazilië in 1998 en 1999 en Argentinië in 2001 werden getroffen. Deze instabiliteit culmineerde in 2008-2009, misschien met enige poëtische rechtvaardigheid, in de grote crisis in de Verenigde Staten, de thuishaven van het wereldwijde kapitalisme. De vrije markt is noodzakelijk om langetermijngroei te waarborgen, maar zelfregulerend is ze niet, en dat blijkt vooral wanneer het om banken en andere grote financiële instellingen gaat. De instabiliteit van het systeem onthult uiteindelijk een politieke vergissing: het ontbreken van voldoende controle op nationaal en internationaal niveau.⁸

Het cumulatieve effect van deze economische crises heeft het ver-

trouwen in markteconomieën en globalisering als motoren van economische groei niet per se ondermijnd. China, India, Brazilië en verschillende ontwikkelingslanden met een opkomende markteconomie presteren nog steeds goed wanneer je kijkt naar het groeiende aandeel in het wereldwijde kapitalisme. Maar het is duidelijk dat de *politieke* klus de juiste regulerende mechanismen te vinden om de instabiliteit van het kapitalisme in te dammen, nog niet is geklaard.

Politiek verval

21

Dat laatste punt raakt aan een belangrijke zorg – die vaak over het hoofd wordt gezien – wat betreft de toekomst van democratie. Politieke instellingen ontwikkelen zich, vaak langzaam en pijnlijk, wanneer samenlevingen zich proberen te organiseren om het hoofd te bieden aan hun omgeving. Maar politiek verval vindt juist plaats wanneer systemen er niet in slagen zich aan te passen aan de omstandigheden. Mensen zijn van nature dieren die regels volgen; het conformeren aan sociale regels is iets wat hun met de paplepel is ingegoten, en ze kennen aan die regels vaak een hogere waarde en betekenis toe. Als de omgeving verandert en er zich nieuwe uitdagingen voordoen, sluiten de bestaande instellingen en de noden van de mensen vaak niet meer op elkaar aan. En de instellingen worden in stand gehouden door talrijke vastgeroeste belangengroepen die zich verzetten tegen elke fundamentele verandering. Samenlevingen raken in politiek verval als ze hun politieke bestel en het beleid dat daaruit voortkomt niet snel genoeg aanpassen.

De Amerikaanse politieke instellingen staan mogelijk aan de vooravond van een grote test van hun flexibiliteit. Het Amerikaanse systeem is opgebouwd vanuit de vaste overtuiging dat een te sterke concentratie van politieke macht een gevaar zou vormen voor leven en vrijheden van de burgers. Daarom is de Amerikaanse grondwet opgesteld met allerlei controlemechanismen waarmee verschillende delen van de overheid konden ingrijpen als andere onderdelen zich tiranniek zouden dreigen op te stellen. Dit systeem heeft het land veel diensten bewezen, maar alleen omdat het op breekpunten in de geschiedenis wanneer een sterke overheid mogelijk was om door politiek leiderschap tot een consensus te komen.

Er is helaas geen institutionele garantie dat het systeem zoals het is ontworpen enerzijds wel altijd die tirannieke neigingen weet te onder-