

De toekomst van de democratie

De toekomst van de democratie

Het eenentwintigste jaarboek

voor het democratisch socialisme

Onder redactie van

Frans Becker, Wim van Hennekeleer,

Monika Sie Dhian Ho en Bart Tromp

Amsterdam

Uitgeverij De Arbeiderspers

Wiardi Beckman Stichting

Het eenentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme is een uitgave van de Wiardi Beckman Stichting, in samenwerking met Uitgeverij De Arbeiderspers. De redactie is benoemd door het curatorium van de WBS, maar verricht haar werkzaamheden in onafhankelijkheid.

Copyright © 2000 Wiardi Beckman Stichting

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van BV Uitgeverij De Arbeiderspers, Herengracht 370-372, 1016 CH Amsterdam. *No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from BV Uitgeverij De Arbeiderspers, Herengracht 370-372, 1016 CH Amsterdam.*

Omslag: Marcel Bakker, De Ontwerperij

ISBN 90 295 0026 3 / NUGI 654

INHOUD

INLEIDING Redactie *Jaarboek*

7

DE TOEKOMST VAN DE DEMOCRATIE

Jos de Beus *Veerkracht en misnoegen in de duurzame democratie: de kernstaten sinds 1989*

33

Michael Dauderstädt en André W.M. Gerrits *Democratisering in Centraal- en Oost-Europa*

60

Jolle Demmers, Alex Fernández Jilberto en Barbara Hogenboom *Democratie in Latijns-Amerika: neopopulisme en democraduras*

97

Emanuel de Kadt *Democratie in Afrika?*

129

Kristoffel Lieten *Democratie in Zuid-Azië: India en Pakistan tussen kolonialisme en mondialisering*

158

Piet Dankert *Europese integratie en democratie*

191

Nico Schrijver *Democratie in de volkerengemeenschap*

213

Wim Derksen *De vervagende grenzen van de democratie*

234

Monika Sie Dhian Ho en Bart Tromp *De constructie van politieke democratie* Een gesprek met Arend Lijphart

252

PERSONALIA MEDEWERKERS

267

Inleiding

Tien jaar geleden werd Francis Fukuyama wereldberoemd met zijn artikel over 'het einde van de geschiedenis'. Op het precies passende moment betoogde hij dat de ondergang van het communisme inhield dat democratie als enig mogelijk politiek wereldstelsel was overgebleven. Geschiedenis, in de aan Hegel ontleende zin, als een botsing tussen universele politieke ideeën, was daarmee aan haar eind gekomen.¹

Als zijn these klopt, dan zouden op zijn minst sindsdien steeds meer staten democratisch moeten zijn geworden. Daar leek het even op, na de val van de Muur. Vanzelfsprekend allereerst in de voormalige communistische staten, maar niet alleen daar. Niet langer beschermd door de politieke conjunctuur van de Koude Oorlog, zagen geschrokken dictatoren in wat toen nog de Derde Wereld heette, zich gedwongen façades van democratie op te trekken. Soms voltrok zich ook daar een werkelijke overgang naar politieke democratie, zoals in Zuid-Afrika. Maar in veel gevallen hebben tien jaar later zelfs die façades geen standgehouden.

In historisch perspectief is politieke democratie op staatsniveau een tamelijk recent verschijnsel. In 1860 bestond er in de wereld maar één staat met algemeen kiesrecht (voor mannen), de Verenigde Staten. Na de Eerste Wereldoorlog steeg het aantal staten met algemeen kiesrecht (voor mannen, of voor mannen en vrouwen) tot vijftien. Daar stonden toen 36 niet-democratische staten tegenover. In 1990 lag de verhouding aldus: 65 democratische versus 127 niet-democratische staten. Dat kan men, relatief gezien, nauwelijks vooruitgang noemen, zeker niet als niet alleen naar het kiesrecht wordt gekeken en de meetlat voor democratie wat hoger wordt gelegd. Met als peiljaar 1999 zijn er in de hele wereld maar 22 staten die vanaf 1950 ononderbroken als politieke democratieën hebben gefunctioneerd. Uitgezonderd Costa Rica (dat in 1950 zijn krijgsmacht opdoekte) zijn dat allemaal staten in de kernzone van de wereldeconomie, het meest welvarende deel van de aarde.²

Een ogenschijnlijk optimistischer beeld geeft het jaaroverzicht van Freedom House, een instituut dat sinds 1972 optekent hoe het met de vrijheid in de wereld is gesteld. 'Vrijheid' wordt gemeten naar de mate waarin politieke rechten en burgerlijke vrijheden per staat kunnen worden uitgeoefend. Volgens Freedom House mochten in 1998-1999 86 staten worden gekwalificeerd als 'vrij'. Daartoe behoren echter wel erg veel ministaten, zoals Andorra, Belize, Benin, Kaapverdië, Dominica, Grenada, Guyana, IJsland, Kiribati, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, de Marshall-eilanden, Mauritius, Micronesia, Monaco, Nauru, Palau, St. Kitts & Nevis, St. Lucia, St. Vincent, San Marino, Sao Tome, de Solomon-eilanden, Trinidad, Tuvalu, Vanuatu en West-Samoa.³ De meeste tellen hun inwonertal in tienduizendtallen, een aantal in enkele honderdduizenden; van de staten in bovenstaand rijtje heeft alleen Mauritius meer dan een miljoen inwoners. Hun gezamenlijke inwonertal valt in het niet bij dat van een niet-vrije staat als Pakistan (ruim 135 miljoen), om over Rusland en China maar te zwijgen. Een opmars van de democratie tekent zich zo gezien in de afgelopen halve eeuw in maar heel bescheiden mate af, ook al zijn er nauwelijks nog staten die pretenderen zich *niet* op het principe van de volksovereiniteit te baseren. Saoedi-Arabië is de laatste absolute monarchie.

Maar is democratie gerealiseerd als er sprake is van algemeen kiesrecht voor volwassenen? Niemand betwist dat dit een noodzakelijke voorwaarde is. Volstaat deze echter om van politieke democratie te kunnen spreken? Een vraag die op scherp wordt gesteld voor wie wil weten of bijvoorbeeld het huidige Servië een democratie is, nog afgezien van het geknoei met stembussen dat plaatsvindt.

Het antwoord hangt af van wat men onder 'democratie' wil verstaan. Twee opvattingen staan hier tegenover elkaar. De eerste luidt dat democratie betekent dat de burgers hun bestuur kunnen kiezen. De tweede dat zij ook kunnen kiezen voor een bepaald beleid. Zowel in de theorie van de democratie als in de wijze waarop deze feitelijk gestalte krijgt, wordt dit onderscheid echter vaak niet of slechts verscholen gemaakt. De beroemde en toonaangevende definitie die Joseph Schumpeter in *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942) van politieke democratie gaf wordt meestal uitgelegd in de eerste hierboven genoemde zin: democratie is een wedstrijd tussen politieke elites (partijen) om de stemmen van de burgers. Maar letterlijk vat Schum-

peter zijn visie als volgt samen: '[D]e democratische methode is die institutionele regeling om tot politieke besluitvorming te komen, waarbij ten behoeve van het algemeen welzijn het volk zelf over strijdpunten beslist door verkiezing van individuen die bijeen moeten komen om de wil van het volk uit te voeren.'⁴ Uit deze omschrijving moet men opmaken dat Schumpeter van mening was dat 'het volk' niet alleen leiders kiest, maar dezen ook opdraagt bepaalde politieke doeleinden na te streven.

Daarnaast gaat het bij politieke democratie om nog een ander onderscheid. Kan bij meerderheid van stemmen alles besloten worden, of zijn er zaken—politieke en burgerrechten, bijvoorbeeld—die uiteindelijk niet door meerderheidsbeslissingen aangetast mogen worden? Van 'politieke democratie' kan volgens ons alleen worden gesproken als het gaat om een rechtsstaat die niet door meerderheidsbeslissingen buitenspel kan worden gezet en van een politiek stelsel waarin de meningen van de burgers richtinggevend zijn voor het beleid van de gekozenen. Deze fundamentele uitgangspunten voor politieke democratie vereisen een groot aantal institutionele en maatschappelijke voorwaarden. Zonder vrijheid van meningsuiting, van vergadering en organisatie bestaat democratie evenmin als wanneer er geen sprake is van eerlijke en geheime verkiezingen en een politiek stelsel waarin degenen die macht uitoefenen niet alleen zijn gekozen, maar ook aan een gekozen vertegenwoordiging verantwoording afleggen.

In de meeste nieuwe democratieën is daarvan geen sprake. Maar dat is niet alleen een kwestie van rijpheid: ook in de 22 stabiele democratieën staat de democratie in verschillende opzichten onder druk en gaapt er ruimte tussen ideaal en werkelijkheid. De verwerping door de Amerikaanse Senaat van het verdrag op het verbod van kernproeven in 1999 vormt daarvan een voorbeeld. De inrichting van het Amerikaanse staatsbestel maakte het mogelijk dat de senatoren beslisten over een onderwerp dat bij hun verkiezing geen enkele rol had gespeeld. Vervolgens maakten de bizarre procedures van het Amerikaanse Congres het mogelijk dat het tot een stemming kwam terwijl 62 van de honderd senatoren zich daartegen hadden uitgesproken.

Meer in het algemeen kan men, ook voor Nederland, vaststellen dat de gevestigde democratieën met nieuwe vraagstukken worden

geconfronteerd. De klassieke nationale beslissingscentra boeten aan betekenis in doordat besluitvorming 'weglekt' naar andere bestuurslagen (Europa) en fora, zonder dat daartegenover voldoende mogelijkheden voor politieke controle en verantwoording ontstaan. Bovendien is het traditionele systeem van politieke representatie en bestuursvorming onder druk komen te staan.

Dit alles overziend ziet de toekomst van de democratie er heel verschillend uit in de drie zones waarin de wereld te verdelen is. In de eerste plaats is daar de periferie, voornamelijk jonge staten, voormalige westerse koloniën, waar staatsvorming—noodzakelijke voorwaarde voor democratie—vaak niet of nauwelijks van de grond is gekomen en waar de vooruitzichten op politieke democratie ook vanwege andere factoren verre van rooskleurig zijn. Deze gebieden vormen sinds jaar en dag het object van wat vroeger in Nederland 'ontwikkelingshulp' heette, maar nu al vele jaren officieel wordt aangeduid als 'ontwikkelingssamenwerking'.

Uitgangspunt van wat men inmiddels de 'post-Washington consensus' zou kunnen noemen, is tegenwoordig dat democratisch, 'goed', bestuur een voorwaarde is voor donoren om een duurzame ontwikkelingsamenwerkingsrelatie met staten in de periferie in stand te houden. Ook minister Herfkens heeft haar beleid naar dit principe ingericht en daarom het aantal landen waaraan Nederland hulp verleent, 'een ontwikkelingsamenwerking mee onderhoudt', sterk verminderd. Nog afgezien van het feit dat in veel Afrikaanse staten—inclusief landen waarmee deze minister nog wel een structurele ontwikkelingsrelatie wenst te onderhouden—de politiek-bestuurlijke werkelijkheid niet strookt met wat door westerse donoren onder 'goed bestuur' wordt verstaan, is het op zijn minst twijfelachtig of het stellen van voorwaarden ten aanzien van 'goed bestuur' de meest aangewezen weg is om democratie te bevorderen.

In dit jaarboek gaan twee hoofdstukken nader in op de problemen van democratie en staatsvorming—deze zijn immers nauw verbonden—in de perifere zone. Die is zelf verre van homogeen in economisch, politiek en cultureel opzicht. Daarom is hier ook geen poging ondernomen de periferie als geheel te bespreken. In plaats daarvan is gekozen voor twee 'exemplarische' beschouwingen. De eerste betreft Afrika beneden de Sahara. Kenmerkend voor deze regio is dat vrijwel alle staten hier gebaseerd zijn op voormalige koloniën, die ge-

meen hebben dat hun territoria op willekeurige wijze zijn afgebakend in de laatste decennia van de negentiende eeuw. Niet voor niets besloot de Organisatie van Afrikaanse Staten (OAS) na de dekolonisatie de onaantastbaarheid van de grenzen die Europese mogelijkheden tussen 1879 (de creatie van Frans Equatoriaal Afrika) en 1911-1912 (toen met de Frans-Spaanse deling van Marokko en de Italiaanse annexatie van Libië de deling van Afrika werd voltooid) getrokken hadden, om hun koloniën af te perken, te verheffen tot eerste principe bij het interstatelijk verkeer op het continent. Die grenzen ter discussie stellen zou immers een onoplosbare keten van conflicten oproepen. Voor wat betreft politieke democratie in deze nieuwe staten is het beroep op een oorspronkelijk 'Afrikaans socialisme' even voos gebleken als dat op zogenaamde 'Aziatische waarden' in Zuidoost-Aziatische staten, als het erom ging de principes van democratie te ontlopen. Niettemin is ook na het in diskrediet raken van autoritaire regeersters een groot aantal oude machthebbers erin geslaagd de eigen positie te handhaven achter een façade van democratie. 'Ik ben al dat politieke gekibbel moe,' verklaarde de al in 1978 gekozen en nu nog steeds regerende president van Kenia, Daniel Toroitich Arap Moi ooit, en bij herhaling: 'Van nu af aan moeten alle Kenianen leren mij als papegaai na te zingen.'⁵ Dit is de kern van de opvatting van democratie die vele hedendaagse Afrikaanse leiders koesteren.

Het centrale probleem van de nieuwe Afrikaanse staten is, zo stelt Emanuel de Kadt, hun patrimoniale karakter, het feit dat zij nooit het karakter hebben gekregen van een instantie die losstaat van de privébelangen van degenen die het staatsapparaat bemannen. De politoloog C.J. Friedrich heeft als datum van het ontstaan van de staat wel de dag aangeduid dat de jonge koning Lodewijk XIII de bemoeienissen van zijn moeder ten behoeve van de familie afwees, met de woorden dat het belang van de staat voorging. In de Afrikaanse staten die het onderwerp van De Kadts beschouwing vormen, is zo'n dag nog niet aangebroken. Degenen die zich van de staatsmacht hebben meester gemaakt, langs democratische of ondemocratische weg, beschouwen deze als privé-bezit en gebruiken haar om hun positie te handhaven en te versterken door politieke steun te verwerven op basis van het verlenen van gunsten.

Zulke netwerken van cliëntelisme zijn allerminst een specifiek Afrikaans verschijnsel. President Chirac ontleende zijn positie als par-

tijleider aan het uitgebreide netwerk van patronage dat hij als burgemeester van Parijs onderhield, om maar één voorbeeld uit een ‘volwassen’ democratie te noemen. Het is al heel wat voor de politieke verhoudingen in Frankrijk dat zijn opvolger Jacques Tiberi zich voor de rechter moet verantwoorden voor de wijze waarop hij dit netwerk in stand hield. Maar in Afrikaanse staten wordt dit patrimonialisme noch politiek-juridisch, noch economisch, noch cultureel binnen de perken gehouden; integendeel, het vermogen van politieke leiders om een achterban tevreden te stellen met banen en privileges is een economische en politiek-culturele vanzelfsprekendheid in de ogen van de bevolking. Aan de ene kant is de staat louter door dergelijke cliëntelistische verbintenissen met de samenleving verbonden, aan de andere kant houdt dit in dat de staat niet veel vermag, omdat zij van zulke netwerken ook weer afhankelijk is; een situatie die Joel Migdal in de titel van zijn studie over dit thema samenvatte: *Strong Societies and Weak States*. Uit die studie kan men overigens opmaken dat dit probleem niet louter Afrikaans is, hoe wijdverbreid het op dit continent ook voorkomt.⁶

Een zekere mate van staatsvorming is een voorwaarde voor politieke democratie. Waar sprake is van ‘failed states’ kan democratie niet bestaan. Het streven naar democratisering heeft geen zin als dit niet gelijk op gaat met de vorming van een staat die niet alleen vrije en eerlijke verkiezingen mogelijk maakt, maar die ook een rechtsstaat is. De Kadet toont zich sceptisch over de mogelijkheden om van buitenaf, bijvoorbeeld door middel van ontwikkelingshulp, aan dit proces een wezenlijke bijdrage te leveren. De huidige nadruk op ‘good governance’ houdt weinig of geen rekening met de feitelijke verhoudingen in Afrika, terwijl de structurele aanpassingsprogramma’s die door de Wereldbank en andere internationale instanties worden opgelegd weliswaar het patrimonialisme van degenen die de staat in handen hebben verzwakt, maar tegelijkertijd de formele mogelijkheden uithollen waarover een staat moet beschikken om effectief en legitiem te zijn. Alle scepsis daargelaten meent De Kadet dat, als men dan van buitenaf de democratisering van Afrikaanse staten wil bevorderen, dit nog het best kan gebeuren op lokaal niveau, ook al kost dit meer tijd en inspanning dan bij samenwerking met instellingen op nationaal niveau.

De tweede beschouwing over de periferie heeft betrekking op

Zuid-Azië, met name op India en Pakistan; en in mindere mate ook op Bangladesh, het voormalige Oost-Pakistan dat zich in 1971 na een gewapende opstand afscheidde van Pakistan. Kristoffel Lieten laat zien hoe precair in veel opzichten het verband tussen democratie en ontwikkeling is, waarbij hij ruim aandacht geeft aan de historische determinanten van de politieke structuur die na de onafhankelijkheid in India, respectievelijk Pakistan, gestalte kreeg. Die determinanten blijken zowel gelegen te zijn in de aard van het Britse koloniale bestuur als in die van de onafhankelijkheidsbeweging.

Vanaf de onafhankelijkheid in 1947 tot op de dag van vandaag is India erin geslaagd 'de grootste democratie ter wereld' te blijven, ook al leek het erop dat deze zou degenereren tot een autoritaire staat, in de periode dat premier Indira Gandhi de noodtoestand had geproclameerd en op dictatoriale wijze regeerde (1975-1978). Maar het bleek niet mogelijk deze weg te vervolgen en de democratie werd hersteld.

Toch, zo betoogt Lieten, is van democratie in India maar in beperkte mate sprake. Zeker, er vinden regelmatig redelijk vrije en eerlijke verkiezingen plaats. Dat de opkomst dalende is, baart zorg, maar is niet specifiek voor India. Deze ontwikkeling doet zich ook algemeen in de democratische kernstaten voor. De deelname aan verkiezingen is in India nog altijd hoger dan in de Verenigde Staten. Veel belangrijker is dat de formele instituties van de politieke democratie een zwakke materiële fundering hebben, omdat de overgrote meerderheid van de Indiërs niet beschikt over de politieke en economische middelen om hun burgerschap daadwerkelijk gestalte te geven. Politieke democratie in India is steeds gebaseerd geweest op een vaag compromis tussen de leidende economische en politieke elites enerzijds en de massa van de bevolking anderzijds. Dit compromis hield in dat het regeringsbeleid in zekere mate rekening hield met belangen van die massa, waarvan de steun werd verworven met behulp van een ideologie van populisme waarin het volk verdergaande perspectieven op lotsverbetering in het vooruitzicht werd gesteld. De Congrespartij was van dit compromis tussen de hogere en de lagere klassen de politieke belichaming.

Dit compromis is in de jaren tachtig steeds meer onder druk komen te staan. Eerst omdat de door het populisme gewekte verwachtingen op den duur tot mobilisatie van onderop leidden. Het antwoord van de elites hierop was een transformatie van de centrale po-

litieke tegenstellingen. In plaats van in sociaal-economische termen werden deze voortaan gedefinieerd in etnisch-religieuze. Deze ontwikkeling is vanaf de jaren negentig versterkt door een tweede: de introductie, onder druk van internationale financiële instellingen als het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank, van een structureel aanpassingsbeleid. Terwijl de bovenlaag in India daarvan profiteert, worden de kosten ervan gedragen door de grote en arme meerderheid van de bevolking. Dit maakt de vooruitzichten op behoud en verbetering van de democratie in India weinig florissant.

Vanaf het begin was het vooruitzicht op democratie in Pakistan veel minder gunstig dan in India. De drijvende krachten achter de vorming van Pakistan als afzonderlijke staat waren, in de woorden van Lieten, opportunistische politieke leiders en autoritaire grootgrondbezitters. Een volksbeweging kwam er niet aan te pas en een bepaalde interpretatie van de islam werd tot ideologisch fundament van de nieuwe staat uitgeroepen—ook al zouden er na de deling van 1947 meer mohammedanen in India blijven dan er in Pakistan zijn. Gevolg was dat de eerste burgerregeringen niemand anders vertegenwoordigden dan de heersende elites en weinig anders waren dan patronagenetwerken ten behoeve van de eigen directe achterban. In democratisch opzicht stelden de latere aflossingen van militaire dictaturen door burgerregeringen daarom eigenlijk niet veel voor, ook al omdat druk van onderop in de richting van werkelijke democratisering ruimschoots teniet werd gedaan door westerse steun aan Pakistan als frontlijnstaat in de Koude Oorlog.

Een van de verrassende en ook verontrustende conclusies van een vergelijking tussen India en Pakistan is dat de sociale en economische ontwikkeling van Pakistan onder militaire dictaturen niet wezenlijk verschilt van die onder democratische regeringen in India. Als democratie samengaat met ontwikkeling, dan is kennelijk niet sprake van een noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling. Hierbij mag echter niet vergeten worden dat de ontwikkeling van staten op sociaal en politiek niveau nooit alleen maar een intern proces is, maar zich altijd voordoet in een economisch en cultureel geïntegreerd wereldsysteem; een integratie die zich onder meer vertaalt in een internationale arbeidsdeling die de periferie allerm minst bevoordeelt.

In de tweede zone van de bestaande wereldeconomie, de semiperiferie, hebben—met name in Zuid-Amerika en Zuid- en Oost-Eu-

ropa-veel staten in de afgelopen kwarteeuw een zekere overgang van een autoritair naar een democratisch regime te zien gegeven. Sommige van de Oost-Europese staten kunnen bogen op een herinnering aan een democratisch verleden vóór de overgang naar het communisme. Maar zelfs dan is sprake van een grote broosheid, getuige de vooroorlogse geschiedenis van Polen, de Baltische staten en zelfs Tsjechoslowakije en Finland.

Na tien jaar lijkt wel vast te staan dat de ontwikkeling van een markteconomie in Midden- en Oost-Europa allerm minst met zich meebrengt dat tegelijkertijd democratische politieke instituties ontstaan en een democratische cultuur. Een vergelijking met autoritaire dictaturen in Latijns-Amerika en Zuid-Europa die in de afgelopen kwarteeuw wel een ogenschijnlijk min of meer succesvolle overgang naar een democratische staatsvorm hebben gemaakt, zou enerzijds tot het inzicht kunnen leiden welke factoren en welke politiek in dit opzichtig gunstig zijn, anderzijds in hoeverre structurele verschillenpositie in de wereldeconomie, een andere politiek-culturele context, onopgeloste staatsvormingsproblemen en minderheidsvraagstukken hier een rol spelen. Zullen deze landen een democratiseringsproces doormaken en erin slagen hun democratische instituties te consolideren en welke omstandigheden zijn daarvoor dan van belang? Welke bijdrage kunnen externe factoren—zoals toetreding tot internationale organisaties en buitenlandse hulp—leveren om totalitaire erfenissen te overwinnen en welke consequenties moeten daaruit worden getrokken voor tempo en aard van bijvoorbeeld de toetreding tot de EU en hulpprogramma's aan Midden- en Oost-Europa?

In hun bijdrage over de laatstgenoemde regio benadrukken Michael Dauderstädt en André Gerrits dat algemene conclusies hier niet op hun plaats zijn. Zo is het niet juist om huidige tekortkomingen met betrekking tot democratie louter toe te schrijven aan de erfenis van het communisme. Daarvoor is ook de variatie in democratische ontwikkeling te groot. De voormalige Sovjet-republieken in Midden-Azië zijn vervallen tot persoonlijke despotieën, terwijl in Oost-Europa een aantal staten zich in de richting van stabiele democratieën lijkt te ontwikkelen, ondanks het feit dat de overgang van communisme naar democratie gepaard is gegaan met een verslechtering in de levensvooruitzichten van het grootste deel van de bevolking.⁷

De Russische Federatie neemt een weinig belovende tussenpositie in. Terwijl formeel alle elementen van een normale democratie aanwezig zijn, speelt de 'echte politiek' zich af in ondoorzichtige en informele netwerken van macht. De wijze waarop president Jeltsin ervoor zorgde dat hij 'democratisch' werd opgevolgd door de door hem benoemde premier, Vladimir Poetin, is daarvan een treffend voorbeeld.

Een algemeen probleem voor de democratie in postcommunistische staten is de zwakte van de nieuw ontstane politieke partijen. Zij missen ideologische herkenbaarheid, organisatorische slagkracht en maatschappelijke verankering. Dit heeft er paradoxaal genoeg toe geleid dat de sociaal-democratisering van voormalige communistische partijen heeft bijgedragen aan de politieke democratisering in een aantal van de besproken staten, omdat zij wel over eigenschappen beschikten om als politieke partij doeltreffend te functioneren.

Dauderstädt en Gerrits bespreken de toekomst van de democratie in deze regio uitvoerig in relatie tot de sociaal-economische ontwikkeling, de aard van het voorafgaande communistische regime, het gekozen politieke stelsel (parlementair of presidentieel) en de kwesties van nationalisme en nationale minderheden. Van buitenaf bijdragen aan democratisering achtten zij moeilijk maar niet onmogelijk, indien men kan steunen op een grondige kennis van de specifieke situatie in de verschillende staten. Een algemeen recept kan niet werken.

Latijns-Amerika maakte al eerder dan Oost-Europa de overgang naar democratie door. Toen Suriname in 1975 onafhankelijk werd, was het een van de weinige Zuid-Amerikaanse staten die op dat moment een democratisch politiek stelsel kenden. Aan het eind van de jaren tachtig was Suriname alweer een uitzondering: toen was het een van de inmiddels zeldzame dictaturen in de regio. Democratie in Midden- en Zuid-Amerika vertoont echter in de meeste staten sterk het karakter van een plebiscitaire democratie, waarbij het onderscheid met dictatuur vaak zo gering is dat de term 'democradura' in omloop is gekomen ter aanduiding van zulke regimes. Zo'n regime kent één leider die via niet zelden dubieuze electorale weg aan de macht is gekomen en deze vervolgens naar believen gebruikt.

Het jaar 2000 gaf daarvan twee exemplarische voorbeelden te zien. In Peru liet president Fujimori de grondwet wijzigen om een derde

ambtstermijn mogelijk te maken. Dankzij grootscheepse manipulaties bij de verkiezingen, die zijn tegenstander ertoe brachten zich voor de laatste stemronde terug te trekken, bleef hij zo aan de macht. In Venezuela werd Hugo Chávez voor een eerste volwaardige termijn van zes jaar tot president gekozen. In 1992 pleegde hij als kolonel een mislukte staatsgreep. Nadat hij in 1998 tot president was gekozen, liet hij honderden rechters ontslaan wegens corruptie, ontnam hij de volksvertegenwoordiging haar voornaamste bevoegdheden en riep hij een eigen grondwetgevende vergadering bijeen die een nieuwe constitutie opstelde. Deze geeft hem het recht een tweede termijn te zoeken, vermindert het politieke toezicht op de strijdkrachten en verzwakt de bevoegdheden van lokale overheden. Dit alles in strijd met datgene wat de grondwet hem toestaat, maar achteraf ‘democratisch’ gesanctioneerd door verkiezingen en referenda. Het historische model van zo’n plebiscitaire democratie/dictatuur is de wijze waarop in Frankrijk Lodewijk Napoleon in 1848 tot president werd gekozen en zich een paar jaar later tot keizer Napoleon III liet proclameren – een perspectief dat hedendaagse plebiscitaire dictators niet meer voor ogen hebben, een enkele zonderling – ‘keizer’ Bokassa in de Centraal-Afrikaanse Republiek – daargelaten.

Dit plebiscitaire model heeft een lange geschiedenis in Midden- en Zuid-Amerika, zoals Jolle Demmers, Alex Fernández Jilberto en Barbara Hogenboom in hun bijdrage aan dit jaarboek laten zien. Daar heeft het een specifieke vorm aangenomen, die van een populisme, waarbij machthebbers hun gang kunnen gaan dankzij wijdvertakte netwerken van cliëntelisme. Gedurende het grootste deel van de twintigste eeuw ging dit populisme gepaard met een specifieke politiek-economische strategie, gericht op economische zelfstandigheid en een zekere herverdeling van inkomens in egalitaire zin. In die zin werd dit populisme wel beschouwd als de Latijns-Amerikaanse versie van de Europese sociaal-democratie. De laatste twintig jaar laten zien dat dit populisme ook heel goed kan worden gecombineerd met een neoliberale economische politiek. Paradoxaal genoeg, zo constateren de auteurs, produceert de wijdverbreide armoede die toepassing van neoliberale recepten oplevert een grote hoeveelheid kiezers van wie de stemmen door de nieuwe populistische leiders gekocht kunnen worden. Mede daardoor is de overgang van ‘democradura’ naar een politieke cultuur gebaseerd op burgerschap allesbehalve gemakkelijk.

De democratisering van Latijns-Amerika vooronderstelt een afscheid van personalisme, cliëntelisme en centralisme, en daarmee ook politieke instituties die daar los van staan. Of het inderdaad deze kant op zal gaan achten de auteurs van dit hoofdstuk bovenal afhankelijk van de vraag of processen van economische mondialisering gekanaliseerd kunnen worden in richtingen die de maatschappelijke spanningen welke deze veroorzaken en verscherpen, tot aanvaardbare proporties terugbrengen.

De derde zone wordt gevormd door de kern van de wereldeconomie, waarin wij vrijwel alle historische en stabiele democratieën aantreffen. In deze gevestigde staatsvormen staat de politieke democratie eveneens onder druk als gevolg van een aantal structurele ontwikkelingen.

Politieke democratie op staatsniveau heeft alleen maar bestaan op basis van een stelsel van politieke partijen. Maar het verschijnsel 'politieke partij' lijkt zich volgens veel waarnemers in een crisissituatie te bevinden. Partijen slagen er steeds minder in mensen aan zich te binden, wat gepaard gaat met tanende interne partijdemocratie en oligarchisering, waarbij partijen eerder een verlengstuk van de overheid worden dan een spreekbuis van burgers. Hun programmatische functie om politiek stem te geven aan denkbeelden en belangen in de maatschappij verschaalt; inhoudelijk zijn zij steeds meer op elkaar gaan lijken. Terwijl een partijloze democratie niet goed denkbaar is in een massademocratie⁸, lijken partijen zich te transformeren in kiesmachines waarbij de inhoudelijke boodschap ondergeschikt wordt gemaakt aan de mogelijkheid van stemmenmaximalisatie. Vele waarnemers en commentatoren menen dat dit een onvermijdelijke ontwikkeling is. Het 'einde der ideologieën', aangekondigd in de jaren vijftig, zou nu werkelijk in aantocht zijn. Een dergelijke opvatting gaat er naar onze mening te gemakkelijk van uit dat hedendaagse partijen de willoze objecten zijn van maatschappelijke processen die hun geen andere keus laten dan aan hun eigen ontmanteling tot kiesmachine mee te werken.

Wij verdedigen de stelling dat politieke democratie uiteindelijk afhankelijk is van een politieke cultuur die ook democratisch is, dat wil zeggen dat in andere dan politieke instituties, ongeacht professionele en andere vereisten, toch egalitaire en democratische verhoudingen aanvaard zijn. Gedurende een lange periode is de sociale ge-

lijkheid – bijvoorbeeld in termen van inkomensverdeling – in de kernstaten toegenomen. Vanaf 1980 is echter een groeiende ongelijkheid in inkomens- en vermogensverhoudingen waarneembaar. Waar deze ongelijkheid cumuleert en zich verbindt met andere verschillen – in etnische achtergrond, opleidingsniveau, huisvesting, geletterdheid, en maatschappelijke en politieke participatie – ontstaat een gevaar voor de democratie. Groepen burgers raken, in een positie van hardnekkige en langdurige achterstand, politiek gemarginaliseerd en vinden geen toegang meer tot politieke besluitvormingsprocessen.

Daarnaast dreigt geld een grotere rol in de politiek te gaan spelen, wat de economische krachtsverhoudingen van nog grotere invloed doet zijn op het politieke proces dan altijd al het geval is geweest. Men hoeft in dit opzicht niet alleen naar de Verenigde Staten te kijken om het thema serieus te nemen, dat al door Aristoteles aan de orde werd gesteld: dat een democratisch politiek stelsel alleen maar levensvatbaar is bij een zekere mate van spreiding van economische macht en bedreigd wordt door te grote tegenstellingen tussen rijk en arm.

In de Verenigde Staten doet zich de macht van het geld in de politiek in sterkere mate dan hier gevoelen. William Jefferson Clinton is de eerste president sinds Harry Truman (1945–1952) die geen miljonair was toen hij zich kandidaat stelde voor dit ambt. In die zin vormt hij een buitenbeentje in de Amerikaanse politiek van de laatste halve eeuw. Tegenwoordig dient een senator gemiddeld 75.000 dollar per dag aan fondsen te verwerven om kans te maken op herverkiezing, zo deelde oud-senator Walter Mondale, voormalig vice-president (1977–1980) recentelijk mee.⁹ De rol van geld, dat wil zeggen van economische machthebbers, is echter niet beperkt tot het daarvoor zeer gevoelige Amerikaanse politieke systeem. Het politieke stelsel van Italië bezweek in de jaren negentig onder de cumulatie van corruptie; in Duitsland worstelt de CDU steeds meer met een erfenis aan financiële malversaties die Helmut Kohl degradeert van staatsman tot oplichter. Is Amerika in de ogen van sommige waarnemers, bijvoorbeeld de politieke columnisten William Pfaff en David Broder,¹⁰ al gedegenererd tot een plutocratie door de steeds hogere kosten die kandidaten moeten maken om campagne via de media te voeren en door de politieke invloed die daarmee gekocht wordt door hun financiers, de inspanningen van Kohl cum suis om de par-

tijkas op onoirbare wijze te spekken, komen in een eigenaardig licht te staan als men in aanmerking neemt dat de Bondsrepubliek van de democratieën in de kernzone het meest genereuze stelsel van partijfinanciering kent.

Het politiek-wetenschappelijke denken van Robert Dahl, een van de invloedrijkste denkers en onderzoekers op het terrein van de politieke democratie van na de oorlog, weerspiegelt zijn zorg over de toenemende invloed van economische macht op politieke democratie. In de jaren vijftig en zestig verdedigde Dahl, zowel op theoretische gronden als op basis van onderzoek, dat macht in de Verenigde Staten gespreid was over een veelheid van belangengroepen. Daarin zag hij een garantie voor pluralistische democratie, in de zin dat aldus machtsgroeperingen tegen elkaar kunnen worden weggestreept, omdat zij 'countervailing powers'—een term uit deze zelfde tijd van John Kenneth Galbraith—vormen. In zijn latere werk betoogt Dahl echter dat de macht van grote ondernemingen in de politiek helemaal niet evenwaardige 'countervailing powers' tegenover zich vindt. Daardoor bestaan er in de Verenigde Staten te grote verschillen in de mogelijkheden om politiek invloed uit te oefenen. Naast rechten als kiesrecht, vrijheid van meningsuiting en dat op een eerlijk proces, zou in een volwaardige democratie daarom eigenlijk ook een recht op een redelijke mate van inkomen en bezit moeten bestaan, aldus Dahl en Lindblom in 1976.¹¹

De structurele problemen van democratie in de kernstaten gaan met een merkwaardige tendens gepaard, welke centraal staat in de bijdrage van Jos de Beus. Democratie in de kernstaten is 'een poreus bolwerk' stelt hij, onder andere als gevolg van een tekort aan nationale democratie dat niet gecompenseerd wordt door nieuwe democratie op bovennationaal en subnationaal niveau. De Beus stelt vast dat de kernstaten een opmerkelijke 'veerkracht' hebben vertoond bij het te boven komen van de economische en politieke crisis van de jaren zeventig, waarmee de dertig jaren van ongekende economische groei van na de oorlog ten einde kwamen. Maar dit sociaal en economisch herstel gaat vreemd genoeg gepaard met een groeiend misnoegen van de burgers, dat onder meer tot uiting komt in afnemende politieke participatie, zowel in verkiezingen als in politieke organisaties. De Beus bespreekt verschillende verklaringen voor dit opmerkelijke verschijnsel en meent dat de meest aanvaardbare deze is: in de

afgelopen jaren is de representatieve politiek, gebaseerd op brede volkspartijen, getransformeerd in een 'toeschouwersdemocratie' met smalle elitepartijen.

De voorgaande bijdragen zijn alle gebaseerd op de gedachte dat democratie bij uitstek gestalte krijgt op het niveau van staten en dat staten de belangrijkste politieke eenheden in de hedendaagse wereld vormen. Dit perspectief is toonaangevend geweest voor het denken over democratie, ook in een sociaal-democratische traditie die met Eduard Bernstein begint. Daarin wordt de realisering van het socialisme feitelijk geïdentificeerd met die van een democratische samenleving—die samenvalt met de staat.

In het eerste deel staan dus de kansen en bedreigingen van politieke democratie op staatsniveau in de drie zones van de wereld centraal. Het tweede deel neemt een bovenstatelijk perspectief en brengt in kaart wat problemen en mogelijkheden zijn van democratisering op dit niveau.

Op bovenstatelijk niveau is echter in de laatste eeuw steeds meer sprake van formele instituties en informele regimes die de autonomie van staten in hoge mate beperken. Bij de eerste gaat het om een veelheid van inter- en supranationale organisaties, variërend van de Verenigde Naties en de Wereld Handels Organisatie tot de Europese Unie; bij de tweede om de werking van een wereldmarkt die niet als zodanig is georganiseerd, maar daarom zijn invloed op het gewone leven niet minder doet gevoelen. Op dit bovennationale niveau opereren naast staten bovendien steeds meer andere actoren, vooral moderne transnationale ondernemingen (modern ten opzichte van transnationaal opererende 'compagnieën van verre' als de Verenigde Oostindische Compagnie uit het verleden) en *Non-Governmental Organisations* (NGO's), waarvan de eerste moderne, zoals het Rode Kruis, in de negentiende eeuw opkwamen, naast en soms tegenover traditionele als de katholieke Kerk.

Voor al deze bovennationale actoren geldt dat hun legitimiteit in democratisch opzicht en hun 'accountability' dubieus zijn, maar ook dat de vraag naar hun (a)democratisch karakter in het politiek debat weinig wordt gesteld. De Verenigde Naties vormen van deze ontbrekende nieuwsgierigheid een goed voorbeeld. Enerzijds worden zij veelal beschouwd als basis van een internationale rechtsorde. Ander-

zijds wordt noch de legitimiteit van een Algemene Vergadering, waarin alle lidstaten, groot en klein, democratisch of niet-democratisch, één stem hebben, noch die van de Veiligheidsraad, waar de dienst wordt uitgemaakt door de vijf permanente leden, ten principale ter discussie gesteld. De organisatie van de wereldeconomie en de wereldpolitiek onttrekt zich vrijwel geheel aan democratische wils- en besluitvorming, terwijl ontwikkelingen op mondiaal niveau van steeds rechtstreeks belang voor het leven en de levensvooruitzichten van mensen worden.

De Europese integratie vormt op het niveau van bovenstatelijke ontwikkelingen een geval apart. Het is immers het enige bovennationale verband waaraan staten formeel een deel van hun soevereiniteit hebben overgedragen, een proces dat nog steeds voortgaat zonder dat duidelijk is waartoe dit voert. In zijn bijdrage herinnert Piet Dankert eraan dat bij de opzet van de eerste instituties van wat sinds het Verdrag van Maastricht (1992) de Europese Unie heet, de zorg voor democratie en democratische controle geen enkele rol speelde. Dit is voor een groot deel zo gebleven; 'Europa' is als vierde bestuurslaag 'een overheid voor en door overheden' geworden. Terwijl de volksvertegenwoordigingen van de lidstaten bevoegdheden aan 'Europa' zijn kwijtgeraakt, is er geen sprake van dat op Europees niveau instituties zijn geschapen die democratische controle werkelijk waarborgen. Dankert beschrijft de veelheid en ondoorzichtigheid van besluitvormingsprocessen op Europees niveau, die dit gemeen hebben dat ze zich voor een groot deel aan democratische controle onttrekken. Het Europees Parlement beschikt ook na de laatste verdragswijzigingen niet over de bevoegdheden van een normaal parlement, en Europese partijvorming is alleen in naam van de grond gekomen.

De ontwikkeling van de jaren negentig gaat in de richting van een versterking van de Europese Raad, die noch door het Europees Parlement, noch door nationale parlementen daadwerkelijk gecontroleerd wordt. Een versterking van de politieke democratie op Europees niveau is echter noodzakelijk als men wil dat de Europese Unie door de burgers als legitiem wordt ervaren. Dankert bespreekt een aantal mogelijkheden, vooral ter versterking van de plaats van het Europees Parlement ten opzichte van Raad en Europese Commissie. Maar hij constateert daarnaast dat verdere politieke integratie, ook als deze democratisch vorm zou krijgen, toch steeds stuit op het pro-

bleem van nationale soevereiniteit. 'Europa' is in het leven geroepen om de Europese natiestaten te versterken, niet om ze geleidelijk te verzwakken totdat het mogelijk is een federale staat op Europees niveau in het leven te roepen.

In zijn bijdrage gaat Nico Schrijver allereerst in op wat hij de 'democratisering van de statengemeenschap' noemt. Deze heeft twee dimensies. In de eerste plaats zijn in de afgelopen twee eeuwen steeds meer staten volwaardig lid geworden van een in diezelfde periode steeds meer geformaliseerde en geïnstitutionaliseerde internationale gemeenschap van staten. Het lidmaatschap van bijvoorbeeld de Verenigde Naties heeft zich steeds verder uitgebreid, tot en met de toetreding van het tienduizend inwoners tellende Tuvalu (in juni 2000) als 189ste lid, zodat alle staten die daar prijs op stellen—Zwitserland doet dat, zoals bekend, niet—deel uitmaken van de Verenigde Naties.

Deze 'horizontale' democratisering houdt echter niet in dat de internationale politieke orde als zodanig democratisch functioneert. Het beginsel 'één staat / één stem' dat in de Algemene Vergadering geldt, heeft maar een beperkte betekenis, omdat veel van de wezenlijke beslissingen in VN-verband genomen worden in de Veiligheidsraad, waar vijf permanente leden in menig opzicht de dienst uitmaken. Voorstellen om de Veiligheidsraad een meer democratische legitimiteit te geven, door uitbreiding van het aantal permanente leden en/of afschaffing van het vetorecht, spreken elkaar zo tegen, dat vooruitgang in deze richting vooralsnog niet waarschijnlijk is. Aan de andere kant wordt aan democratisering van de internationale orde op statelijk niveau afbreuk gedaan door het feit dat zoveel lidstaten zelf niet voldoen aan de voorwaarden van een democratisch politiek bestel, terwijl zelfs als dit probleem zou zijn opgelost, er toch nog het immense institutionele vraagstuk ligt hoe inwonertal mee te wegen in internationale besluitvorming op een wijze waarop dit niet een vrijbrief voor staten vormt om stellingen te betrekken die geen enkele basis vinden in een voorafgaande meningsvorming onder hun bevolking.

Niettemin is er sprake van een onmiskenbare ontwikkeling waarin de soevereiniteit van staten met betrekking tot hun handelen tegenover de eigen bevolking beperkt wordt doordat het respecteren van de rechten van de mens, en het erop nahouden van een fatsoenlijk en democratisch openbaar bestuur, steeds meer informeel en gedeeltelijk

ook volkenrechtelijk voorwaarden zijn waaraan iedere staat gehouden kan worden.

Onderkent Schrijver aldus een voorzichtige ontwikkeling naar meer democratie als internationale norm van goed openbaar bestuur, bij internationale organisaties zelf is daarvan geen sprake. Gesproken is al over de stagnatie in democratisering in het kader van het systeem van de Verenigde Naties; bij de instituties op het gebied van internationale economische betrekkingen is het nog veel slechter gesteld. Schrijver ziet een tegenstrijdigheid tussen de eisen van westerse staten ten aanzien van democratie en 'goed bestuur' in ontwikkelingslanden, en hun vasthouden aan bevoorrechte posities in internationale economische en financiële organisaties als IMF, Wereldbank en Wereld Handels Organisatie en in informele verbanden als de G7 en de G8, de grootste en rijkste industrielanden al dan niet met inbegrip van Rusland. Daarnaast is sprake van een groot aantal nieuwe deelnemers op internationaal niveau, vooral ondernemingen en NGO's, die gemeen hebben dat zij transnationaal opereren; maar ook dat zij meestal democratische legitimiteit missen, hoewel zij proberen zich via *public relations*-offensieven van maatschappelijke (en financiële) steun te verzekeren.

Dit thema komt in dit jaarboek maar zijdelings ter sprake, misschien ook wel omdat het in de politieke analyse een nog grotendeels onontgonnen gebied vormt; sterker nog, het is niet eens duidelijk hoe dit gebied eruitziet. Het heeft er in ieder geval veel van dat zich een nieuwe politieke ruimte op transnationaal niveau aan het vormen is, die weinig raakpunten heeft met traditionele politiek binnen en tussen staten. De mislukte bijeenkomst van de Wereld Handels Organisatie (WTO) vorig jaar in Seattle was daarvan een voorbeeld. Kwesties betreffende de internationale handelsbetrekkingen waren sinds de Tweede Wereldoorlog het onbetwiste domein geweest van economische experts. Ondanks hun steeds moeizamer voortgang—de zogenaamde Uruguay-ronde in het kader van de voorganger van de WTO, de General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, nam vele jaren in beslag—leidde deze bijeenkomsten toch in het algemeen niet tot grote publieke controverses. In 1999 vond echter een vergaande politisering rond de WTO plaats, die ertoe leidde dat de bijeenkomst het object werd van een merkwaardige coalitie van NGO's, variërend van Amerikaanse vakbonden tot een groep stevige dames die met

ontbloot bovenlijf in de stromende regen door Seattle marcheerde onder het spandoek 'Veganist Dykes against the WTO', een niet eerder vertoond schouwspel.

Eén element in de discussie over de mogelijkheid van bovenstatelijke democratie is de these dat staten, en daarmee ook politieke democratie, gedoemd zijn te verdwijnen als gevolg van technologische processen die territorium economisch en politiek steeds minder belangrijk maken, terwijl staten daaraan juist hun bestaan ontlenuen. Jean-Marie Guéhenno maakte enkele jaren geleden naam met zijn versie van deze these in *La fin de la démocratie*.¹² Wanneer zijn analyse juist is, doemt de vraag op of democratie op bovenstatelijk niveau gerealiseerd kan worden.

In zijn bijdrage onderstreept Wim Derksen dat politieke democratie in het Westen sinds de vorming van staten steeds op territoriale basis gestalte heeft gekregen, waarbij de grenzen van de politieke gemeenschap, zowel lokaal als op staatsniveau, min of meer overeenkwamen met de grenzen van economische, culturele en andere netwerken. Die grenzen zijn in de afgelopen jaren in twee opzichten veranderd. De interdependentie tussen lokale gemeenschappen is steeds verder gegroeid en datzelfde geldt nu ook op het hogere niveau van staten.

In Nederland heeft dit zich enerzijds vertaald in futiele pogingen om op een hoger, regionaal niveau, bijvoorbeeld dat van stadsprovincies, nieuwe politieke gemeenschappen tot stand te brengen. Derksen meent dat dit streven ook daarom tot mislukking is gedoemd, omdat zich tegelijkertijd een functionele differentiatie in bestuurlijke problemen heeft voorgedaan, die tot uiting komt in de vorming van afzonderlijke bestuurlijke regio's op terreinen als brandweer, politie, gezondheidszorg, enzovoorts. Deze gaat in tegen de democratische bestuursvorm, waar al deze 'functionele' regio's in hun huidige vorm alleen formeel en via een even ingewikkelde als indirecte weg onderhevig zijn aan democratische controle.

Volgens Derksen kan de relatie tussen burger en (lokaal) bestuur ingrijpend veranderen als gevolg van moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT). Zo zouden burgers over de mogelijkheid kunnen beschikken om gemeentelijke diensten te betrekken onafhankelijk van de gemeente waarin zij staan ingeschreven. Door de verbreiding van moderne ICT wordt immers de territoriale binding van de democratie gerelativeerd (deterritorialisering).

Niet alleen vervagen de grenzen van de lokale en nationale gemeenschap, waardoor de representatieve democratie binnen die gemeenschappen aan gezag en legitimiteit verliest. Tegelijkertijd is de politiek zelf onderworpen aan een proces van fragmentering. Er is, aldus Derksen, sprake van ‘verplaatsing van de politiek’, in de zin dat allerlei politieke beslissingen, namelijk beslissingen die het publieke belang treffen, niet alleen in de organen van de democratische, representatieve democratie worden getroffen. Daaraan verbindt hij een pleidooi om democratie niet alleen op te vatten in termen van representatie, maar ook in die van discussie (deliberatie), verantwoording en machtsevenwichten. Verantwoording en deliberatie zullen, aldus Derksen, zich meer moeten verplaatsen naar de nieuwe fora van besluitvorming.

Het jaarboek wordt afgesloten met een gesprek met de Nederlands-Amerikaanse politicoloog Arend Lijphart, bekend van zijn klassieke studie over het politieke systeem van Nederland tijdens de verzuiling, maar hier allereerst gesprekspartner vanwege zijn vergelijkende studies van democratische politieke stelsels.¹³ Daarin is hij tot de slotsom gekomen dat parlementaire stelsels in het algemeen vanuit democratisch oogpunt de voorkeur verdienen boven presidentiële; een slotsom die allerm minst in tegenspraak is met de bevindingen in de afzonderlijke hoofdstukken van dit boek, maar wel met bijvoorbeeld het voorstel dat Joschka Fischer recentelijk deed: namelijk om in de Europese Unie tot de rechtstreekse verkiezing van een president te komen.

De samenstelling van de redactie is in de afgelopen jaren gewijzigd. Marjet van Zuylen die in 1994 aantrad heeft de redactie in 1998 verlaten. In 1999 is in haar plaats toegetreden Monika Sie Dhian Ho. De redactie is Richard 't Hart (Wiardi Beckman Stichting) dank verschuldigd voor zijn uitgebreide redactionele bijstand bij het tot stand komen van dit jaarboek.

Noten

1. Francis Fukuyama, ‘The End of History?’, in: *The National Interest*, 16, Summer 1989.

2. Robert A. Dahl, *On Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1998.

3. *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, New York: Freedom House, 1999.
4. J. A. Schumpeter, *Kapitalisme, socialisme en democratie* (1942), vertaling H. Daudt, Hilversum, De Haan (1963), 1967, p. 213
5. Robert Harms, 'Sing as a parrot', in: *Times Literary Supplement*, 27 augustus 1999.
6. Joel S. Migdal, *Strong Societies, Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton: Princeton University Press, 1988.
7. *Human Development Report for Europe and CIS 1999*, New York: UN Development Programme, 1999.
8. Bart Tromp, 'Een partijloze democratie, of: het einde van de politieke partij?', in: *De Gids*, augustus 2000.
9. *International Herald Tribune*, 19-20 augustus 2000.
10. Bijvoorbeeld: David S. Broder, 'Obsession With Money Undermines Democracy', in: *International Herald Tribune*, 7 juli 1999.
11. Robert A. Dahl en Charles Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, Chicago, The University of Chicago Press, 1976, p. xxxii.
12. Jean-Marie Guéhenno, *Het einde van de democratie*, Tiel: Lanoo, 1994.
13. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven en Londen: Yale University Press, 1999.

De toekomst van de democratie

Veerkracht en misnoegen in de duurzame democratie: de kernstaten sinds 1989

In de huidige internationale samenleving en politiek zijn er staten met een zeer grote invloed op hun regio en op de mondiale verhoudingen en contacten in het algemeen¹, de zogeheten kernstaten. Door hun machtsvertoon, hun onderlinge verstandhouding en, uiteraard, hun bestaan alleen al, veroordelen ze andere staten tot volgzzaamheid of marginaliteit op de korte termijn en tot een strijd om meer zelfstandigheid, gelijkwaardige behandeling en heerschappij op langere termijn. Ik reken vandaag de Verenigde Staten van Amerika, Japan en vier lidstaten van de Europese Unie (Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië) tot deze categorie. Hoe is het gesteld met de werking van de democratie in deze landen? Dat is de vraag die in dit hoofdstuk wordt gesteld. Mijn betoog gaat over de politieke kracht van deze kernstaten sinds 1989 en dus niet over hun militaire, technologische of economische kracht.

Het belang van de vraag is mijns inziens gelegen in een aantal opvattingen van feitelijke en normatieve aard. Ik geef die opvattingen kort weer in de vorm van postulaten, dat wil zeggen, als uitgangspunten voor analyse, zonder hun aannemelijkheid zelf hier nader te beredeneren:

★ democratie is een voorwaarde geworden om een kernstaat te worden en te blijven;

★ de mate van binnenlandse democratie van de kernstaten draagt bij tot de kwaliteit van het bestaan aldaar, in het bijzonder tot de rechten en vrijheden van staatsburgers;

★ het democratische gehalte van de buitenlandse politiek van de kernstaten draagt bij tot de kwaliteit van het bestaan van de hele wereldbevolking (wereldwijde vrede, bestaanszekerheid, voorspoed); en

★ de duurzaamheid van de sociaal-democratie in de westerse nationale staten (zoals Nederland, maar ook Australië) evenals de verbreiding ervan in de richting van niet-westerse staten en internatio-

nale politieke organen hangt mede af van de democratische wil in de bestaande kernstaten.

Eerst schets ik het politieke tijdsbeeld in de kernstaten zelf. Dit blijkt een vorm van crisisdenken te zijn. De verwachting is niet zozeer dat de politiek terugvalt in ordeloosheid en autocratie (het Weimar-scenario) alswel dat de kernstaten ondanks – deels ook vanwege – de overwinning op het communisme het hoofd moeten bieden aan een zelfgemaakte maar toch onoverzichtelijke opeenstapeling van bedreigingen van orde en welvaart. Dan beschrijf ik twee ogenschijnlijk tegengestelde kanten van de werking van duurzame democratieën, namelijk een herwonnen prestatievermogen van politici en hun vergeefse zoektocht naar herstel van het eigen gezag. Ik constateer grote wendbaarheid, vooral in vergelijking met de stilstand van de verzorgingsstaat in de jaren zeventig. Maar in een volgende paragraaf neem ik ook een bijna chronisch onbehagen bij kiezers waar. Hoe komt het dat zoveel burgers in de kernstaten (en in vrije landen in het algemeen) de democratische spelregels appreciëren maar zich ook afwenden van het democratische spel? Dat is vandaag zonder overdrijving het raadsel in de internationale empirische politicologie. Ten slotte zeg ik iets over Nederland en zijn afwijking van het gevonden patroon van veerkracht en misnoegen, die ook in de kring van kleine staten bijzonder is. Het Nederlandse mengsel van bestuurlijk resultaat en massale tevredenheid verklaar ik uit een gewenning aan consensopolitiek in een goed gepacificeerde democratie. Ik sluit af met een conclusie over de zeggingskracht van sociaal-democratie in haar derde eeuw.

Innerlijke tegenstellingen van de duurzame democratie

De tijdgeest in het Westen is in de jaren negentig commercieel geweest maar allerm minst onbekommerd. De communistische vijand was dan wel verslagen, maar het genot van de zege bleek al gauw van korte duur. De gebreken van de westerse democratie waren ineens moeilijker te vergoeden en te vergoelijken. Het vrijere en goedkopere verkeer schiep in een wereld met extreme verschillen ook nieuwe nadelen en verliezers. Het beroep op de publieke moraal werd luider en meer onbegrensd, maar het werd ook holler. Precies op het mo-

ment dat buiten het Westen de drie-eenheid van rechtsstaat, democratie en markteconomie werd ontdekt, en binnen het westerse blok een versnelling van economische en culturele integratie optrad, leek de westerse democratie vast te lopen op een manier die deels van eigen makelij was (Dunn, 1979, p. 28).

Hoe zit dit precies? Daarover is voortdurend gediscussieerd in alle openbaarheid. Ik vat het belangrijkste argument samen, met voorbijgaan aan de meningsverschillen tussen de meest prominente waarnemers (onder wie Francis Fukuyama, Perry Anderson, Jean Marie Guéhenno, Hans Magnus Enzensberger, Eric Hobsbawm, Benjamin Barber, John Gray, Stanley Hoffmann en David Held).² Ik concentreer me in het vervolg van deze paragraaf op stellingen over een bepaalde ontwikkeling van internationalisme, kapitalisme, individualisme en staatsrechtelijk pluralisme en hun dubbelzinnige verband met de continuïteit van de democratische overheid.

Dubbelzinnig internationalisme

Door de opheffing van de Koude Oorlog ontstaat er in beginsel ruimte voor het incasseren van een vredesdividend in ruime zin. Overheidsuitgaven kunnen worden herijkt ten gunste van de bestrijding van achterstand en congestie op het nationale en mondiale niveau. Democratische regeringen kunnen samen met niet-gouvernementele organisaties werk maken van de vestiging van een hechter regime voor humane ontwikkeling, gemarkeerd door vrede, veiligheid en mensenrechten. Maar de ene vijand—de Sovjet-Unie—ruimt het veld voor een veelvoud van heterogene en soms anonieme tegenstanders. Er doemen nieuwe bondgenoten op die zelfs na een serie electorale aardverschuivingen de verdere neergang van hun eigen samenleving niet weten te stoppen (Rusland, Brazilië), oude bondgenoten die onbetrouwbaar worden en een gevaar vormen voor de internationale gemeenschap (Irak, India), een slapende mogendheid (China), falende staten die migratiestromen op gang brengen, plus allerlei krachten die het geweldsmonopolie van samenwerkende soevereine staten ondermijnen (afscheiding, drugshandel, religieuze terreurbewegingen). Daarnaast openbaart zich een streven naar nieuwe zelfbinding aan een internationale rechtsorde die interventie en hulp omzet in strafrecht (Internationaal Strafhof) en sociaal

beleid (regulering kinderarbeid). Maar deze Nieuwe Wereldorde (Bush) wekt fundamentele onenigheid op en ook een uitwijken naar aloude machtspolitiek van grote mogendheden, getuige de vredesmissies en de hulp op voorwaarde van *good governance*. Tenslotte neemt de onderlinge rivaliteit tussen Amerikanen, Europeanen en de vertegenwoordigers van opkomende volkshuishoudingen (Aziaten, Zuid-Amerikanen) alleen maar toe als het gaat om de ordening van waarlijk mondiale mededingings- en ruilverhoudingen.

Dubbelzinnig kapitalisme

De bevordering van marktwerking en ondernemerschap biedt in beginsel ruimte voor behoud en vergroting van welvaart in de kernstaten. Private investeringen en productiviteit kunnen terugkomen op het hoge naoorlogse peil. Het inflatieprobleem kan worden opgelost door monetair beleid van centrale banken en de druk van internationale concurrentie. De-industrialisatie kan overgaan in een revolutie van informatie- en communicatietechnologie alsmede een milieuvriendelijke dienstverlening die emplooi biedt aan vrouwen, jongeren en immigranten. Gereguleerde marktwerking kan bijdragen tot de doelmatige voorziening van publieke goederen. Maar de politieke bescherming van kapitalistische rechten en vrijheden brengt ook grote risico's met zich voor de democratie: de vorming van een onderklasse van mensen zonder bezit of rendabel talent, polarisatie van vermogens- en inkomensverhoudingen, instabiliteit op en door wereldwijde financiële markten, plutocratie ofwel de greep van superrijken op verkiezingen en het beleid van gekozenen, uitholling van de kwaliteit en bescherming van de arbeid, en de vorming van een monocultuur van luxe en vermaak. Het is voor de democratische politiek een onmogelijke opgave om markten zowel te maken als te corrigeren indien men de publieke zaak vereenzelvigd met de belangen van multinationale producenten en welgestelde middengroepen.

Dubbelzinnig individualisme

Sterke individualiteit in de maatschappelijke sfeer is in principe te zien als de voltooiing van liberaal-democratische verdraagzaamheid in vredestand. Het kleinst mogelijk verschil met andere individuen of

groepen van burgers mag worden gevierd en dan omgezet in politieke vereniging, deelname aan debat, politisering van bepaalde conflicten alsmede bepaalde eisen omtrent evenredige rechtsbescherming. Maar de keerzijde van een dergelijk individualisme is een toename van de onbedoelde gevolgen van individualiteit, zoals verwaarlozing van kinderen, de milieukosten van mobiliteit en de segregatie van etnische minderheden. En dit niet zelden in combinatie met een toenemende druk op het gezag van zowel maatschappelijke collectieven (gezinnen, bedrijven, buurten, clubs) als politieke collectieven (partijen, vakbonden, parlementen). Doordat het individualisme bovendien samengaat met een toenemend tekort aan onderlinge erkenning, vertrouwen en saamhorigheid, wordt de individualisering *na* de emancipatie een bedreiging voor de burgerlijke samenleving, de rechtsstaat en het openbaar bestuur.

Dubbelzinnig staatsrechtelijk pluralisme

De versnelde mondialisering van politiek, handel, financiering, productie, beweging en communicatie biedt in principe een unieke kans op beschaving van de hele mensheid via relativering van nationale identiteit en soevereiniteit. De eerste komt neer op een ontspannen omgang met andere volken, minderheden en culturen, de tweede op de opbouw van een niet-hiërarchisch samenstel van overlappende bestuurslagen die met elkaar concurreren en onderhandelen over de oplossing van grensoverschrijdende problemen. Maar ook als de nieuwe natievorming en politieke integratie betrekkelijk gewelddoos zouden verlopen, doemt een formidabel grondwettelijk probleem op. Hoe kan de verstrengeling van binnenlandse en buitenlandse politiek onderworpen worden aan een basisstructuur die zin en inhoud geeft aan volkssoevereiniteit en actief burgerschap? Deze basisstructuur moet een arbeidsverdeling en machtsevenwicht tussen politieke machten en bewegingen waarborgen die de wenselijke ontvankelijkheid, doorzichtigheid en verantwoording van gezagsdragers opwekt. Maar mondiale schaalvergroting van politiek gaat in de praktijk gepaard met de vorming van een postnationale elite die zich regentesk gedraagt en ongrijpbaar is in een 'nevelvlek' van netwerken. Alsof dat nog niet erg genoeg is, gaat mondialisering ook hand in hand met een moreel diskrediet van internationale instanties voor beheer (VN,

IMF, Wereldbank, en dergelijke), met corruptie en met een democratisch tekort. Zonder aantoonbare groei van wereldwijde rechtvaardigheid heeft hier een uitholling plaats van nationaal toezicht, een verzwakking van parlementaire vertegenwoordiging en een achterblijvende vorming van een transnationale openbare cultuur van partijen, sociale bewegingen en nieuwsmedia. De Europese Unie geldt als het beste voorbeeld tot nu toe van eenwording op constitutionele grondslag. Zelfs deze redelijk effectieve en op consensus gerichte wereldregio van min of meer gevestigde natiestaten kampt met de vervreemdende werking van mondialisering en een onvermogen om het primaat van politiek op deze schaal te herformuleren.

Ik kom nu bij de samenvatting van het crisisdenken in de kernstaten zelf. Al deze overwegingen leiden namelijk tot de slotsom dat de democratie van de kernstaten een poreus bolwerk is. Op dit vandaag zo fortuinlijke grondgebied hebben de oude anti-democratische krachten afgedaan, zijn zij getemd of worden zij met harde hand buiten werking gesteld (communisme, fundamentalisme, radicalisme, etnisch nationalisme). Maar er is ook sprake van voortgaande herstructurering van de kernstaten van binnenuit – versterking van de publieke sector door verkleining. En er is veel conflictstof die wordt opgewekt door de bloei van internationalisme, kapitalisme, individualisme en staatsrechtelijk pluralisme. Deze factoren resulteren in een tekort aan nationale democratie zonder een aanmerkelijk overschot aan nieuwe subnationale en supranationale democratie. Daardoor wordt de maatschappelijke ongelijkheid in de dynamische en open samenlevingen van het Westen onvoldoende gecorrigeerd en moet volgens sommige waarnemers van de internationale politiek zelfs voor een opmars van antidemocratische krachten worden gevreesd.

Feitelijke veerkracht

Een duurzame democratie toont veerkracht wanneer waakzame politici de stemmen van bezorgde kiezers en een kritische publieke opinie horen, en wanneer zij vervolgens met elkaar wedijveren om de mislukking van maatschappelijke instellingen weg te nemen en het corrigerende vermogen van overheidsbeleid te herstellen en, waar mogelijk, te verbeteren. Is van een dergelijke veerkracht sprake in de

kernstaten? Ja, als we kijken naar de lange maar doeltreffende beheersing van de crisis van de verzorgingsstaat van het midden van de jaren zeventig tot heden. Nee, als we letten op de moeilijkheden en verstoringen die politici ondervinden in hun streven naar nieuw politiek gezag.

Een oud probleem verdwenen

Voor een goed begrip van het aanpassingsvermogen van de kernstaten moeten we even teruggaan naar de stagflatie rond 1973-1974, ten tijde van de eerste oliecrisis. Het samengaan van krimp, inflatie en werkloosheid werd toen uitgelegd als een symptoom van de tegenstelling tussen enerzijds afnemende overheidscapaciteit en stuurbaarheid en anderzijds toenemende eisen omtrent deelname en overheidszorg als uitvloeisel van de democratiseringsbeweging van de jaren zestig (Crozier et al., 1975; Van Doorn en Schuyt, 1978). In de loop van de jaren tachtig werd prijsstabiliteit gerealiseerd, zette de economische groei weer door en werd de werkloosheid ingedamd. De centrale overheden heroverden hun greep op het eigen beleid. Politieke leiders pasten hun programma's aan en behielden een minimum aan steun of werden zelfs populair. Deze eerste grote beproeving sinds 1945 leidde niet tot een terugval in autoritarisme maar tot een mengvorm van conservatisme en liberalisme (neoliberalisme).

Er is opgemerkt dat de omslag lang duurde, dat het herstel van rendement en werkgelegenheid moeizaam verliep en soms door de neoliberale maatregelen zelf werd belemmerd, dat het neoliberalisme varieerde per traditie van staatsinrichting en belangenorganisatie, dat de sociale ongelijkheid doorschoot en het burgerschap uitholde, en dat Japan veel later in de problemen raakte dan de andere kernstaten. Maar niemand spreekt meer tegen dat het oorspronkelijke probleem is opgeheven. Dit is zo grondig gedaan, dat pragmatisch ingestelde beleidsmakers vandaag moeite hebben om de recepten van het neoliberalisme weer te vervangen of aan te vullen (Notermans, 2000).

Tabel 1 geeft een indruk van de macro-economische prestaties van de kernstaten tot en met het jaar 2000. De veerkracht blijkt het duidelijkst uit het algemene herstel van prijsstabiliteit. Ook de economische groei is fors, zij het dat Japan met een langdurige recessie kampt, Duitsland de schok van eenwording de baas moet worden en de hoge naoorlogse groeivoet nog steeds niet is bereikt.

Op dit moment—voor de olieprijsstijging in de herfst van 2000—zijn de groeivoorzichten van de kernstaten in Noord-Amerika en West-Europa gunstig. De Aziatische crisis van 1997 heeft deze nauwelijks afgeremd. De belangrijkste kwalitatieve maatstaf van economische groei (menswaardige ontwikkeling) geeft aan dat de kernstaten Verenigde Staten, Japan en het Verenigd Koninkrijk in de toptien staan, en de overige kernstaten in de toptwintig (UNDP, 1999, 2000). De veerkracht is het moeilijkst aan te tonen voor de bestrijding van werkloosheid. Alleen de Amerikanen en Britten boeken hier succes, wat in de Verenigde Staten—het meest kapitalistische land—sinds kort ook gepaard gaat met daling van armoede en stijging van de middenklasse (Galston en Kamarck, 1998, p. 8-10). Hier staat tegenover dat de gemiddelde Europese werkloosheid tot onder de tien-procentsgrens is gedaald, met uitzondering van Italië.

Andere harde indicatoren voor de veerkracht betreffen de consolidatie van overheidsuitgaven, waaronder de uitgaven voor sociale bescherming, alsmede belastingen in de Verenigde Staten, Japan en de Europese Unie (Ferrera, Hemerijck en Rhodes 2000, p. 25-52). In een actueel overzicht wordt uiteengezet dat politici met vallen en opstaan hun toevlucht hebben gezocht in de aanpassing van pensioenen en gezondheidszorg aan demografische veranderingen, in een activerend arbeidsmarktbeleid, in het afstemmen van de algemene middelen op de positie van de meest behoeftigen, en in de verbetering van de doelmatigheid en 'arbeidsplaatsvriendelijkheid' van de sociale politiek (Ferrera en Rhodes, 2000).

Meer politieke greep op nieuwe problemen

Op de vier terreinen die ik hierboven onderscheidde, is de veerkracht eveneens aantoonbaar, ook als rekening wordt gehouden met frustraties, verschillen, nuances en landgebonden achilleshielen en affaires. De Verenigde Staten blijft de kernstaat der kernstaten. Ze heeft haar leiderschap in militaire bondgenootschappen en in de zogeheten Nieuwe Economie versterkt.

TABEL I *De macro-economie van de kernstaten in de jaren negentig (gemiddelden, mutaties, cijfers voor Nederland)*

	<i>Economische groei</i>		<i>Werkloosheid</i>		<i>Inflatie</i>	
	91-95 t.o.v. 80-90		91-95 t.o.v. 80-90		91-95 t.o.v. 80-90	
VS	1.9	-0.6	6.5	-0.2	3.1	-2.3
J	1.3	-2.9	2.6	+0.1	1.4	-1.1
D	2.2	+0.1	6.7	-0.9	3.5	+0.6
F	1.1	-0.8	11.1	+2.1	2.2	-4.8
VK	1.2	-0.8	9.5	0	3.4	-4.2
I	1.2	+0.9	10.8	+0.5	5.1	-5.7
NL	1.9	+0.3	6.4	-3.2	2.7	-0.2
	96-00 t.o.v. 91-95		96-00 t.o.v. 91-95		96-00 t.o.v. 91-95	
VS	4	+2.1	4.5	-2	1.8	-1.3
J	1.3	0	4	+1.4	0.3	-1.1
D	1.8	-0.4	9.1	+2.4	1.2	-1
F	2.7	+1.6	11.4	+0.3	1.2	-1
VK	2.7	+1.5	6.6	-2.9	2.7	-0.8
I	1.6	+0.4	11.4	+0.6	2.7	-2.4
NL	3.6	+1.7	4.2	-2.2	2	-0.7

Bron: Garrett, 1998, p. 140; Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 2000*

Er zijn in de huidige internationale betrekkingen wel voorbeelden van destabiliserend geweld en terreur, maar geen van de nieuwe verdachten heeft tot nu toe een bedreiging kunnen vormen voor de vitale belangen en machtsbases van de kernstaten. Deze op hun beurt hadden bepaald geen gelukkige hand in hun bemoeienis met de grote conflicthaarden (Afrika, de Balkan, de Kaukasus, Indonesië) en met de regulering van nieuwe markten en eigendomsverhoudingen in Rusland en andere overgangseconomieën. Evenmin brachten zij een doorbraak teweeg in de hervorming van de Verenigde Naties en

de vormgeving van een wereldwijde rechtsorde. Maar toch zijn er belangrijke stappen gezet op weg naar integratie, zoals het handelsverdrag NAFTA, de EMU en de uitbreiding van de NAVO en de EU. Alleen de buitenlandse politiek van Japan vertoont sporen van verkalking (Dore, 1997).

De omschakeling van nationalisatie naar privatisering is nergens soepel gegaan. Vooral in Frankrijk is heftig geprotesteerd tegen mondialisering en de aantasting van de rechten van werknemers in de openbare dienstverlening. Meer in het algemeen zijn de denivelering en de steun voor grotere welstandsverschillen tussen verdienstelijke en te blameren individuen toegenomen, het meest in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, het minst in Canada en Japan, met het Europese vasteland daar ergens tussenin (Esping-Andersen, 1999, p. 133; Wilterdink, 2000; *Financial Times*, 16 augustus 2000). Daar staat wel een en ander tegenover. Ten eerste behouden de kernstaten hun technologische voorsprong, concurrentievermogen, hoge levensstandaard en overmatige aandeel in markten en milieugebruiksruimte. Van de 500 grootste mondiale bedrijven, van Microsoft (1) tot en met Providian Financial (500), zijn er 302 met een hoofdvestiging in de kernstaten (*Financial Times*, 4 mei 2000). Ten tweede worden de verliezers meer of minder gecompenseerd met behulp van overdrachten, loonsubsidies, activerend arbeidsmarktbeleid en protectionistische maatregelen. Voortgezette scholing van de bevolking is overal een prioriteit geworden. Daarnaast is, zoals opgemerkt, overal in de sociale politiek een omschakeling gaande in verband met de langere levensduur van burgers (pensionering, gezondheidszorg). Ten derde heeft de gedecimeerde vakbeweging zich geschikt in een zakelijke rol op het vlak van loonvorming, regulering van flexibiliteit, medezeggenschap en (inter)nationale afspraken. Ten slotte heeft de vrijwel gelijktijdige terugkeer van sociaal-democratische partijen in de diverse regeringen geleid tot een blokkering van verdere denivelering in West-Europa. Het grootste probleem bij de legitimering van het huidige kapitalisme lijkt niet meer de aanvaarding van concurrentie, meritocratie en luxe te zijn maar de beheersing van onderklassevorming en aanvaarding van de-nationalisatie van arbeidsmarkten. In de Verenigde Staten gaat dit laatste nog altijd beter dan in Europa en Japan. De jaarlijkse instroom van arbeidsmigranten bedraagt nu gemiddeld 850.000, waar de overige kernstaten een migratiestop handhaven.

De individualisering heeft overal een brede discussie opgewekt over de samenhang van gezinnen, steden en maatschappelijke verbanden, over gemeenschappelijke waarden en normen, en over het voortbestaan van de nationale cultuur. Ongeacht hun politieke kleur zijn regeringen overgegaan tot een meer verplichtende benadering van misdaad, verdovende middelen, echtscheiding, werkloosheid en taalonderwijs. Sociale bijstand, bestrijding van discriminatie en stadsvernieuwing zijn danig gereorganiseerd maar niet verdwenen. Een verwante maar aparte kwestie is hier de opkomst van multiculturele omgangsvormen: de aanpassing van migranten aan de liberale moderniteit van het gastland, het burgerschap en de gerichte rechtsbescherming van minderheden, en de cultivering van wederzijds begrip en tolerantie tussen inheemse burgers en nieuwkomers.

De constitutionele politiek van de kernstaten staat in het teken van beteugeling van bureaucratisch dirigisme met behoud van regie door de centrale overheid. Deconcentratie uit zich hier in delegatie van bevoegdheden aan onafhankelijke instanties (centrale banken, mededingingsautoriteiten), sociale pacts, zelfregulering, de invoering van financiële prikkels en een groeiende invloed van de onafhankelijke rechter. Decentralisatie betekent vooral het afstoten van taken aan lokale bestuurslagen, regionalisering en interactieve beleidsvorming met een bepaalde rol voor opiniepeilingen, referenda en volksinitiatieven. Een bijzondere dimensie van deze overgang van hiërarchie naar een meer op consensus gerichte aansturing (*governance*) is de machtsdeling tussen Europese lidstaten bij landbouw, mededinging, budgettair en monetair beleid, werkgelegenheidsbeleid, sociaal beleid, justitie, defensie, milieu en regionale ontwikkeling. Bijzonder is ook de bewuste keuze voor beleidsconcurrentie tussen overheidsorganen.

Politici zonder gezag

Veerkracht wil niet zeggen dat de politiek in de jaren negentig harmonieus is geweest. Sterker nog, de versterking van de overheid in de vorm van reparatie van de falende rechtsbescherming en het achterstallig onderhoud in de publieke sector heeft tot dusverre geen noemenswaardige opwaardering van het gezag van politici, parlementen en politieke partijen teweeggebracht. Anders en korter ge-

zegd: *zelfs wanneer de politieke doeltreffendheid toeneemt, gaat dat niet samen met meer politieke geloofwaardigheid.* De volgende momentopname is bedoeld om dit merkwaardige verschijnsel te laten zien.

In de Verenigde Staten verhardde de confrontatie tussen de republikeinse congresmeerderheid en de democratische president Clinton. In 1995 beriepen de Republikeinen zich op een lastgevend 'Contract with America', waarin een ontmanteling van de federale overheid werd uitgestippeld als eerste stap naar een morele herbewapening van de gewone Amerikaan (abortusverbod, verplicht schoolgebed, vrij wapenbezit). Op 19 december 1998 stemde het Huis van Afgevaardigden in met een afzettingsprocedure tegen de president. Hem werd meined tegenover een onderzoeksjury ten laste gelegd alsmede obstructie van de rechtsgang in een civiele zaak tegen hem. Beide zouden passen in een onwaardige maskering van terugkerend overspel en ongewenste intimiteit. In beide gevallen was een anticlimax het gevolg met als hoge prijs de stilstand van wetgeving, het uitblijven van initiatieven in de Amerikaanse buitenlandse politiek en verloederding van partijpolitiek. Clinton overleefde de schandalen met per saldo een grotere populariteit. Aan de ene kant nam hij elementen over van het republikeinse alternatief (zoals het evenwicht op de federale begroting), aan de andere kant profiteerde hij van een ongekend langdurige hoogconjunctuur. Clinton werd ongewild het symbool van politiek leiderschap in de jaren negentig: steeds handiger in het regisseren van nationale voorsprong, steeds hulpelozer in het geloofwaardig maken van politieke macht.

In Japan begon de politieke turbulentie al in 1989, toen de Japanse Socialistische Partij de overheersende Liberaal Democratische Partij (LDP) een nederlaag toebracht bij de Hogerhuisverkiezingen. De kortstondige 'Madonna-hausse' bracht vrouwen aan de macht met een gewaagd programma voor modernisering, gericht op de nieuwe middengroepen in de steden en op de intelligentsia. De echte doorbraak kwam in 1993. Twee LDP-afvalligen, Ozawa (Vernieuwingspartij) en Hosokawa (Japanse Nieuwe Partij), drukten de LDP voor het eerst sinds 1955 in de oppositiebanken van het Lagerhuis. Deze politici kenmerkten zich door een neoliberale economische politiek, een assertieve buitenlandse politiek in de regio en de Verenigde Naties, een electorale meerderheidsstrategie (richting tweepartijstelsel) en een kleurrijke persoonlijke stijl. De afhandeling van een belas-

tingbetalers- en consumentenopstand was echter niet vertrouwenwekkend genoeg. Al in 1994 heroverde de LDP de macht door het aangaan van coalities. Deze partij regeert met een vertragende, conserverende en ook corrumperende methode van balanceren tussen diverse partijfamilies. Ze verloor zwaar in de Hogerhuisverkiezingen van 1998 en de Lagerhuisverkiezingen van juni 2000. Thans staat, onder de zwalkende leiding van Mori (LDP), een coalitie van drie partijen die allemaal verloren tegenover een oppositie (de Democraten) die onvoldoende won. De spilpositie van de letterlijk en figuurlijk verouderde LDP is nog altijd ongebroken (Otake, 2000).

De partijpolitiek in Duitsland is verrassend gelijkmatig geweest, zeker als men de woelige geschiedenis van dit land in aanmerking neemt, maar ook de kloof tussen Oost en West, het krachtverlies van het Rijnlandse economisch model, de symbolische betekenis van het afscheid van Bonn en de D-mark alsmede de schandalen rondom particuliere partijfinanciering. De langdurige coalitie van christen-democraten en liberalen van Kohl maakte in de herfst van 1998 plaats voor een coalitie van sociaal-democraten en groenen onder leiding van Schröder en Fischer. Zowel binnen als tussen deze blokken gaat de strijd vooral om het vinden van een nieuw midden. Mede door de federale opbouw blokkeren de partijen elkaars voorstellen voor hervorming van de verzorgingsstaat. Pas in de zomer van 2000 slaagde kanselier Schröder erin een eerste doorbraak te forceren inzake de belastinghervorming.

Op het eerste gezicht vertoont Frankrijk in de jaren negentig het vertrouwde beeld van confrontatie en wispelturigheid: Mitterrands referendum over de monetaire unie met Duitsland in september 1992 (met een nipte meerderheid van voorstanders); de zware nederlaag van de door schandalen geteisterde socialisten in 1993; het verzet van 'de straat' tegen het rechtse plan-Juppé voor de sanering van de centrale overheid in oktober 1995; de terugkeer van de socialisten samen met de instorting van de coalitie van gaullisten en liberalen in de zomer van 1997; en het voortgaande debat over de manieren om extreem rechts en de Amerikaanse 'kolonisatie' tegen te houden. Maar hierachter gaat een opmerkelijke toenadering schuil op punten als de privatisering van staatsbedrijven, de Europese architectuur en regionale decentralisatie. Dit wordt in de hand gewerkt door cohabitatie, de noodzakelijke samenwerking tussen president en premier uit verschillende partijen.

De Britse politiek stond geheel in het teken van de stapsgewijze uitputting van de Conservatieven en de dito vernieuwing van Labour. In juni 1997 werd deze wedloop beslist door de zege van de jonge leider der sociaal-democraten, Blair. Mede door de zwakte van derde partijen en het uitblijven van de overgang naar evenredige vertegenwoordiging wordt de Britse parlementaire retoriek bepaald door polarisatie, vooral over de vraag hoe een klassenmaatschappij moet worden gedemocratiseerd. Ook hier zien we echter heimelijke overeenkomsten ontstaan. Beide grote partijen zijn opgeschoven naar sociaal-liberale opvattingen over openbare financiën, ondernemerschap, onderwijs en armoedebestrijding. Beide worstelen met de toetreding tot de EMU, Noord-Ierland, het kanaliseren van nationalisme in Schotland en Wales, en de bestuurlijke decentralisatie.

Italië maakte in de jaren 1992-1994 een politieke aardverschuiving door. De christen-democraten en communisten, de twee rivaliserende grootmachten uit de Eerste Republiek, vielen beide uit elkaar. Dit gebeurde tegen de achtergrond van een noordelijke afscheidingsbeweging, de populariteit van onderzoeksrechters in de aanpak van corrupte partijbonzen en de roep om een districtenstelsel ter vermindering van partijverbrokkeling en regeringsinstabiliteit. Het nieuwe stelsel van 75% districtenstelsel/25% evenredige vertegenwoordiging heeft echter geen einde kunnen maken aan het wantrouwen jegens de politieke klasse alsmede tussen de diverse facties van deze klasse onderling. De rechtse coalitie omvat neofascisten en de charismatische mediamagnaat (Berlusconi) die boven de wet meent te staan. De linkse coalitie loodste het land in de monetaire unie en door de NAVO-operatie in Kosovo, maar deze coalitie is zo fragiel dat men voor de eenheid van beleid steeds weer moest terugvallen op aansprekende persoonlijkheden als Prodi en Bonino of technocraten als Ciampi en Dini (Fabbrini en Gilbert, 2000).

Dit overzicht van het handelen van politici brengt me tot de volgende tussenbalans. In weerwil van het ook in Nederland modieuze idee van verplaatsing van politiek, voerden alle kernstaten op Japan na een krachtiger overheidsbeleid, dankzij partijen die heftiger met elkaar concurreerden. Het partijpolitieke klimaat dat per land verschilde, was allesbehalve saai. In de Verenigde Staten, Japan en Italië was er een roep om radicale verandering die werd gesmoord door strategisch tegenspel. In Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Ko-

ninkrijk was van een vergelijkbare reveilbeweging géén sprake. Staatsrechtelijke vernieuwingen werden wel doorgevoerd maar waren ook minder ingrijpend. In deze landen ging het allereerst om de vraag wie het vaardigst is in de beheersing van de risico's van onvermijdelijke sociale verandering en kwam het antwoord voort uit een ordentelijke wisseling van de macht. De constante in de kernstaten was het onvermogen van de politieke elite tot moreel leiderschap (Becker, 2000).

Feitelijk misnoegen

Het is niet onzinnig om zowel de wereldwijde expansie van de liberale democratie als de veerkracht van de oudere democratische landen met gejuich te begroeten. Opmerkelijk is echter dat het electoraat van de kernstaten tijdens de jaren negentig niet in een feestelijke stemming kwam.

Ten eerste is de opkomst bij belangrijke verkiezingen gedaald. Verkiezingen in de Verenigde Staten werden altijd al gekenmerkt door een lage opkomst. Dit is alleen maar verslechterd. In 1996 stemde een magere 49 procent van de kiesgerechtigde Amerikanen bij de presidentsverkiezingen. De andere kernstaten zijn de Amerikaanse toestand gaan benaderen. Ten tweede is de samenstelling van het electoraat onevenwichtiger geworden. Kiezers met een lagere sociaal-economische positie, minder opleiding en een mindere status hebben een sterkere neiging thuis te blijven dan andere. Deze klasseafwijking in het stemgedrag heeft nadelige gevolgen voor linkse partijen. En voor de wil tot verantwoording van regeringspartijen (Lijphart, 1995 en 1997).³ Ten derde is de band met partijen afgenomen, afgemeten aan lidmaatschap en partij-identificatie. Ten vierde is het vertrouwen in politici geslonken. Zij worden als onvoldoende eerlijk, zorgzaam en belangstellend ervaren. Ten vijfde is het vertrouwen in de volksvertegenwoordiging teruggelopen. Ten zesde is de deelname aan politiek in het algemeen verzwakt—zoals vakbondslidmaatschap—dan wel vervangen door vormen van participatie die de eerdergenoemde klasseafwijking vertonen (actiegroepen, sociale bewegingen, niet-gouvernementele internationale organisaties). Uiteraard is er de nodige variatie in het onderzoek en betwisten onderzoekers elkaars bevindingen. Maar niemand bestrijdt dat er in de kern-

staten minder dan voorheen gebruik wordt gemaakt van representatieve politieke instellingen en praktijken, en dat het onbehagen over samenleving en politiek onder zowel afzijdigen als activisten is gegroeid (Bennett, 1998; *The Economist*, 1999a; Bentley et al., 2000; Pharr en Putnam, 2000; Hobsbawm, 2000). Soms neemt dit onbehagen de vorm aan van cynisme, gelatenheid, haat en zelfs een antidemocratische gezindheid. In de Verenigde Staten heeft dit geleid tot de vorming van paramilitaire bendes; in verschillende grote Europese landen tot een trouwe aanhang van rechts-radicalen partijen.

Hoe moet dit misnoegen worden verklaard? Het eerder samenvatte crisisdenken biedt geen aanknopingspunt, simpelweg omdat het scenario van onderlinge versterking van allerlei plagen (depressie, enzovoort) zich nergens voordeed. Ik onderscheid vijf gronden in het tot dusver gepubliceerde onderzoek (Dahl, 2000).

Allereerst kan het zijn dat de prestaties van de democratische overheden tegenvallen in de beleving van zowat de hele bevolking, dan wel in die van de grote en heterogene minderheid van achterblijvers. Het meest voor de hand liggende voorbeeld hiervan betreft de factor arbeid. Op het Europese continent ligt de werkloosheid nog steeds boven de vijf procent, terwijl in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten de werkloosheid laag is, maar de kwaliteit van de banen is afgenomen. Een groot deel van de werkenden ondervindt een hoge werk- en loopbaandruk, een aanslag op het gezinsleven door de noodzaak van banen voor man en vrouw, en stijgende kosten van verzekeringen en quasi-collectieve voorzieningen (dit verhaal geldt voor Japan *mutatis mutandis* ook). Het onvermogen of de onwil van de politieke elite om samen met de economische elite een nieuw geloofwaardig ideaal van volledige werkgelegenheid na te streven is dan de oorzaak van het misnoegen.

Deze verklaring legt terecht de vinger op de problematische kant van het herstel van de economie in de kernstaten, zoals de beperkte verbetering van koopkracht voor een aanzienlijke groep. De zwakte van deze voor de hand liggende verklaring is dat het raadsel wordt verlegd. Want waarom verzuimt een elite om het succes van de glorieuze jaren 1945-1975 na te bootsen? Waarom riskeert men vervreemding, ressentiment, terugslag en uiteindelijk een verzet tegen de nieuwe rijken en hun woordvoerders? De twee volgende verklaringen geven daarop een antwoord.

Het kan zijn dat de beleidsautonomie van nationale politici is gekrompen door de internationalisering van de economie terwijl internationale politieke coördinatie onvoldoende nieuwe instrumenten voortbrengt. Een natiestaat die zelfs geen elementaire rechtsbescherming meer kan bieden, roept uiteraard een bijzonder misnoegen op omdat ook het stemmen op nieuwe politici en nieuwe partijen op de korte termijn geen soelaas biedt. Deze verklaring is om meerdere redenen dubieus. De autonomie uit de bloeitijd van het keynesianisme, de uniformerende werking van internationale concurrentie en de openheid van de economie worden dan overschat, terwijl juist het overlevingsvermogen van (kleine) open samenlevingen, de historische invloed van nationale instituties en de doeltreffendheid van internationale regulering worden onderschat.

Zo kom ik bij een derde grond. Het kan zijn dat politieke partijen tegenwoordig slechts schijnbaar met elkaar rivaliseren. Zij brengen feitelijk één en dezelfde liberale ideologie met darwinistische trekken naar voren. Hun leiders voelen zich aangetrokken tot het wereldbeeld en de levenswijze van een kleine kosmopolitische bovenlaag. Zij verwaarlozen hun eigen achterban en verschansen zich in het staatsapparaat. Zij weten zich af te schermen van de concurrentie van oppositiepartijen en van kritiek van onafhankelijke opinieleiders. Zij vormen een 'kartel', dat zelfs een golf van corruptieschandalen, breed uitgemeten in de pers, weet te overleven. Deze verklaring betreft dus de roemruchte kloof tussen elite en massa, en wijst in de richting van misbruik van vertrouwen, verspilling en dogmatisch marktdenken in het openbaar bestuur. Het sterkste punt in deze verklaring is de aandacht voor sponsors, lobbies en nieuwe campagnetechnieken. Maar ook als we aannemen dat samenzweringen de wereld van volwassenen nog niet uit zijn, is dit verhaal weinig steekhoudend. Het houdt geen rekening met de grens aan verkiezingsmanipulatie in duurzame democratieën, met de verdiensten van het neoliberalisme in de jaren zeventig en tachtig, en met de huidige correctie op het neoliberalisme, waaronder ook de aanpak van zelfverrijking door gekozenen. De these van de kartelpartij kan niet inzichtelijk maken waarom politici zo gevoelig zijn geworden voor de actuele gemoedstoestand van kiezers en waarom zij op zoek blijven naar de graal van staatsmanschap.

Het kan ook zijn dat de verschraling van politieke deelname een

statistisch artefact is van ouderwetse opvattingen. Vele politicologen wijzen, onder aanvoering van Inglehart, op de stijgende populariteit van politieke participatie buiten verkiezingen en partijen om: het verenigingsleven, de lokale politiek, het overleg per beleidssector, het incidentele initiatief, de gang naar de rechter, referendum en volksinitiatief, petitionnementen, en dergelijke. Vooral de 'postmaterialisten' zouden de vaardigheden, stijlen en visies op het goede leven hebben die nodig zijn om het zonder de oude volkspartij en de oude 'afspiegelende' belangenbehartiging door parlementariërs te stellen. Deze verklaring biedt tegenwicht aan zinloze nostalgie en een overwaardering van politieke klassenstrijd en representatieve democratie. Maar ze verwacht de kracht van egoïstisch groepsgedrag met de zwakte van universalistische bewegingen, ze kan de graad van vijandigheid tussen burgers en hun walging ten opzichte van de officiële politiek niet doorgronden, en ze heeft geen bevredigende uitleg voor de merkwaardige implicatie dat de gevestigde partijen aanvankelijk wel wisten in te spelen op het postmaterialisme (denk aan de ecologische kwestie) maar die kunst vandaag verleerd zouden zijn.

Nieuwe spelregels in een gepacificeerde democratie

De vijfde en laatste verklaring gaat over de verandering van het zelfbeeld van gekozenen en kiezers door de vanzelfsprekend geworden pacificatie van het bestaan. Dit zelfbeeld is niet zozeer meer calculerend geworden alswel veeleisender en gevoeliger. Politiek-als-beheer door de smalle elitepartijen van vandaag wijkt op beslissende onderdelen af van de vertrouwde mobilisatie door brede volkspartijen in een door oorlogservaring en oorlogsmetafoor getekende samenleving. Het is een 'toeschouwersdemocratie' geworden waarin kiezers kijken naar het samenspel van de vertrouwenspersonen die zij selecteren en politici een beeld van gezaghebbend beleid scheppen waar kiezers over praten (Manin, 1997, p. 218-235).

Ten eerste geldt de primaire zorg van elitepartijen de bescherming van de massa, en niet de massamobilisatie of het massa-experiment. Het electoraat is gewend aan een hoge en stabiele standaard van het recht, aan het onoverzichtelijke veelvoud en de gedeeltelijke onverenigbaarheid van openbare doelen, en aan de ingewikkeldheid en gedeeltelijke traagheid van overheidsbeleid en maatschappelijke or-

dening. Het is afkerig van bemoeizuchtig bestuur, het ziet hoogstens in tijden van nationale nood iets in centrale leiding. Het electoraat staat enkel op beperkte schaal bestuurlijke experimenten toe (zoals elektronisch huisarrest).

Ten tweede heerst een regering van elitepartijen met alle politieke krachten samen – en niet in wisselwerking met de wetgevende en rechterlijke macht (Trias Politica). Het centrum van de politiek wordt niet verplaatst maar juist uitgebreid met ambtenaren, georganiseerde belangen, massamedia en de publieke opinie. Politici behoren voortaan tot professionele facties van verkiesbare bestuurders voor het staatsapparaat. Gewone burgers zijn toeschouwers geworden die persoonlijkheid en stijl van leiders in de gaten houden: met applaus, boegeroep en golven van aandacht en betrokkenheid. Directe communicatie tussen regering en publiek wordt bovengeschiedt aan de antieke mechanismen van loting en parlementair beraad.

Ten derde worden weerbarstige geschillen (als die er nog zijn) beslecht door middel van consensusvorming. Zelfs meerderheidsstelsels als het Verenigd Koninkrijk komen tot praktijken van consensusvorming zoals Nederland die al veel langer kent. De gangbare wijsheid dat de meerderheidsregel de enig haalbare kunstgreep is voor doeltreffende en billijke besluiten sterft af. Ten vierde zijn er gevallen van verlamming die kleine crises opwekken in delen van de publieke sector (sociale verzekering, vredesmissie, justitie, energievoorziening). Politiek vereenvoudigt bindende maatschappelijke keuzen niet langer. Politiek worstelt voortdurend met de ingewikkeldheid van strijdpunten vanwege het veelvoud van denkbare uitwegen, de factor toeval, de betekenis van goede ‘timing’ en de bevrozende werking van eerdere successen. In nieuwe democratische sturing is er geen plaats meer voor de traditionele crisis, opgevat als een apocalyptische zuivering van de samenleving om neergang en zedenverwildering te voorkomen. Wel blijft het gevaar van stagnatie in een politiek spel dat wordt gekenmerkt door gemiddelde machtsgelijkheid en institutioneel verankerde vetoposities. Dit gevaar wordt ingedamd door verbreiding van reflexief bewustzijn over problemen. Algehele bezinning gaat dan over in het pijnlijke soort zelfkritiek dat nodig is voor de tijdige erkenning en oplossing van sociale en constitutionele problemen. Aldus ondermijnen voorspellingen over komende rampen zichzelf. Een voorbeeld van dit creatieve ‘zintuig voor crises’ is

het debat in de jaren tachtig over postsocialisme en het einde van de sociaal-democratie. Zonder dit debat zou er geen centrumlinkse partijvernieuwing zijn gekomen, laat staan een geboorte van Derde Weg sociaal-democraten.

De vijfde verklaring van de gelijktijdigheid van veerkracht en misnoegen komt op het volgende neer. De politiek in de kernstaten gaat in de jaren negentig over van representatieve democratie met brede volkspartijen naar de zojuist geschetste toeschouwersdemocratie met smalle elitepartijen. Zowel politici als kiezers zijn nog helemaal niet gewend aan dit type democratie, ze doorgronden haar logica nog nauwelijks, of ze doen een uiterste poging om het oude vertrouwde systeem weer tot leven te wekken.

De voorlopige uitkomst is een geleidelijk herstel van democratische sturing zonder het bijbehorende gezag voor politici en zonder de bijbehorende waardering door de kiezers. Wat de politiek ook tot stand brengt, het is noch voor de gekozenen noch voor de kiezers goed genoeg. Een voorbeeld hiervan is de interventie van een aantal NAVO-landen in Kosovo in 1999. De instemming vooraf van parlementen bleef achterwege en werd vervangen door een continue informele consultatie door regeringen van het publiek, waarbij beide (politici en kiezers) een virtuele oorlog zonder traditioneel oorlogsrisico overeenkwamen die uiteindelijk doeltreffend was in het afremmen van Servisch geweld tegen Kosovaarse Albanezen, maar toch voor niemand bevredigend afliep (Ignatieff, 2000, p. 176-184).

Ik zie zelf het meest in de laatste verklaring. Maar dit is niet de plaats om deze voorkeur te onderbouwen. Daarvoor is het bijvoorbeeld nodig om veel meer te zeggen over wijzigingen in de politieke structuur dan ik hier kan doen (Lijphart, 1999, p. 255).⁴ Interessanter voor dit betoog zijn twee afsluitende vragen met politieke lading. Doen kleine landen als Nederland het beter dan de kernstaten waarvan zij nochtans afhankelijk zijn? En: kan men in de 'Derde Weg' een streven naar het primaat van politiek zien onder nieuwe omstandigheden? Deze vragen liggen in de pvdA nogal moeilijk omdat haar leiding trots is op het poldermodel maar tevens weigert dit model te presenteren als de Nederlandse variant van de Derde Weg (De Beus, 2000).

Doet de Nederlandse politiek het beter?

Er zijn geleerden die menen dat staten met een kleiner grondgebied en volk het beter doen dan grote staten. De voordelen van kleinschaligheid worden gezocht in de directere omgang van de overheid met de burgerij, grotere saamhorigheid en de routineuze aanpassing van instellingen en personen aan internationale handel, ook in geval van schokken (Katzenstein, 2000). Nederland is een kleine doch dichtbevolkte staat. Zijn er feiten die erop wijzen dat de democratie hier beter werkt dan in de grote kernstaten?

Uit tabel 1 blijkt meteen al dat de macro-economische prestaties van Nederland zeer goed zijn geweest, afgezien dan van het gestegen prijspeil sinds 1995. Ook de indicatoren voor menswaardige ontwikkeling, beperking van armoede en sociaal-economische ongelijkheid, en sociale bescherming bevatten goed nieuws, zelfs in vergelijking met andere kleine staten, zoals België, Oostenrijk en Portugal.

Uiteraard moest ook Nederland het hoofd bieden aan de nieuwe problematiek van internationalisme, kapitalisme, individualisme en staatsrechtelijk pluralisme. De deelname aan de EMU, de VN (vredesmissies) en de uitgebreide NAVO met een nieuwe strategische conceptie (crisisbeheersing) wordt voluit gesteund door bovenlaag en publiek. De kritiek van de liberalen op de verwaarlozing van het nationale belang is ter harte genomen. De verwerking van Srebrenica en de kritische terugblik op de Nederlandse rol bij de interventie in Kosovo hebben vooralsnog niet tot een grote koerswijziging geleid. Het herstel van het kapitalisme (rentabiliteit, internationale investeringen, aandelenbezit, macht van aandeelhouders en bedrijfsbestuurders) wordt toegejuicht en bevorderd door nieuwe vormen van marktwerking en toezicht op markten. De problemen van uitkeringstrekkers, gezinnen, steden, verenigingen, etnische minderheden en asielzoekers worden niet ervaren als een nieuwe sociale kwestie, maar als beheersbare moeilijkheden die mede door economische groei, generatiewisseling en goede bedoelingen op afzienbare termijn verdwijnen. Staatsrechtelijke vernieuwingen worden oeverloos besproken maar bedaard uitgesteld. Lijpharts recente materiaal laat zien dat de polarisatie uit de jaren zestig-zeventig is opgeheven en dat de consensusdemocratie daarna uitzonderlijk stabiel is geworden.⁵

Veerkracht komt in de Nederlandse situatie neer op een consensus

die dankzij inspanning en ondanks meningsverschil wordt herkregen. Zo bracht de aanpak van de arbeidsongeschiktheid in het begin van de jaren negentig sociale onrust teweeg. De verkiezingen van 1994 waren voor Nederlandse begrippen roerig en leidden tot de val van de christen-democratie en tot een onverwachte sociaal-liberale coalitie aan het einde van de 'collectivistische twintigste eeuw'. Er waren en zijn gevallen van corruptie en wanbeheer, tegen de achtergrond van de herontdekking van de parlementaire enquête. De politieke en economische elites hebben tot het midden van de jaren negentig openlijk betwijfeld of zij voldoende geloofwaardig waren om de werkloosheid te kunnen bestrijden door een beroep te doen op matiging. De opkomst bij verkiezingen is gestaag afgenomen, de partijbinding evenzeer. Maar uit alle onderzoek komt een en dezelfde markante bevinding naar voren: *het vertrouwen van burgers in politieke instellingen, politici en de politiek van overheidsbeleid is nogal duurzaam. Nederland vormt een uitzondering op de trend van toenemend misnoegen* (De Beus, 1999a, p. 17-21 De Beus, 1999b).

Ik verklaar de Nederlandse uitzondering uit de traditie van accommodatie, een portie meevallers en de betrekkelijk grote doeltreffendheid van de parse kabinetten en hun Europese beleidsconcurrentie. Maar ik wijs ook op een betrekkelijk brede aanvaarding van de regels en gewoonten van een toeschouwersdemocratie in dit land: samenwerking tussen partijen in plaats van vetomacht, constant overleg in plaats van harde wetgeving en harde onderhandelingen, zoveel mogelijk mensen erbij betrekken in plaats van de meeste stemmen laten gelden. De gewenning aan de politiek van beheer lijkt in Nederland verder gevorderd dan in de grote kernstaten. Dit komt omdat Nederland nooit een meerderheidsdemocratie heeft gehad en haar ook zelden (de polarisatie in de jaren zestig-zeventig) heeft willen hebben. Wellicht ten overvloede in het kader van deze reeks van jaarboeken, merk ik op dat de Nederlandse uitzondering niet betekent dat Nederlandse politici, activisten, journalisten en intellectuelen kritiekloos en zorgeloos zijn, maar dat de algehele politieke satisfactie hier groter is dan in de kernstaten. Dat wijst op een vertoon van gezamenlijk zelfbestuur eerder dan op de teloorgang daarvan.

Vanaf 1997 is in West-Europese landen een heroriëntatie van sociaal-democratische regeringspartijen gaande. Men probeert een gezamenlijk links alternatief te formuleren voor zowel het neoliberalisme als het keynesianisme. Vooral de economische politiek is tot dusverre uit de verf gekomen, met als voornaamste elementen een meer ontspannen monetair beleid, behoedzaam begrotingsbeleid, kostenbeheersing van de publieke dienstverlening via sociale pacten en internationale vrijhandel, actief arbeidsmarktbeleid, bevordering van concurrentie en innovatie, en democratisch toezicht op supranationale autoriteiten (De Beus en Notermans, 2000). Als het lukt om het Amerikaans-Brits-Nederlandse succes in de schepping van banen langs deze ‘derde’ weg uit te breiden, dan is zo een belangrijke stap gezet in de consolidatie van de sociaal-democratie. De toekomst van de democratie in de kernstaten is ineens weer nauw verbonden met de toekomst van centrum-linkse politiek.

In dit perspectief is het echter van groot belang dat sociaal-democraten het misnoegen in de politiek terugbrengen en omzetten in een rationele tevredenheid met een democratie die niet alleen vrede brengt maar ook rechtvaardigheid in ruime zin. Ik heb betoogd dat de democratie in de kernstaten veel minder kwetsbaar is dan wel wordt gedacht buiten de nevelvlek van vergelijkende politicologen. Maar het doel van de sociaal-democratie is en blijft meer dan alleen democratische stabiliteit. Sociaal-democratie is uiteindelijk gericht op stabiliteit plus rechtvaardigheid in de levensloop van ieder mens op wereldschaal. Voor de realisering van dit ideaal is onontbeerlijk (a) een verbreding van de nationale en Europese agenda met thema’s als het milieu, het multiculturele burgerschap en de rechtsstaat, (b) een actieve bestrijding van mondiaal onrecht en ongelijkheid, om te beginnen met de redding van Afrika en een rationalisering van vreemdelingenbeleid, en (c) een verbetering van de structurele zwakheden van de gepacificeerde toeschouwersdemocratie, in het bijzonder van de moeizame verantwoording van fouten van de zijde van politieke gezagsdragers. Het valt niet te ontkennen dat de meeste instanties voor mondiale ordening in discredit zijn geraakt toen het erop aankwam, terwijl de mensenrechtenbeweging in een ‘midlife crisis’ is beland en de Europese eenwording op een kruispunt staat vanwege

de uitbreiding oostwaarts. Maar dat het uitzicht op een opleving van het sociaal-democratisch internationalisme niet meer ondenkbaar is, is misschien wel de belangrijkste oogst van een decennium van transformatie sinds 1989.

Noten

1. Ik dank Tjitske Akkerman, Herman Böhl, Cees van der Eijk, Meindert Fennema, Philip van Praag en de redacteuren voor hun hulp.

2. Ik raadpleegde Huntington 1991, 1996; Fukuyama 1992, 1995; Anderson 1992; Guéhenno 1993, 1999; Enzensberger 1994; Hobsbawm 1994; Maier 1994; Barber 1995; Offe en Schmitter 1995; Hadenius 1997; Gray 1998; Hoffmann 1998; Streeck 1999; en Held et al. 1999.

3. Het recente electorale herstel van sociaal-democratische partijen alsmede de electorale stugheid van sommige rechtse partijen in Europa zijn niet zonder meer te duiden met de these van de achterblijvende onderklasse, tenzij men de tussenliggende variabele van teleurstelling in gematigd rechtse partijen in de verklaring betreft. Maar dan nog. In Duitsland moet men dan een apathisch antidemocratisch volksdeel op het grondgebied van de oude DDR situeren. In Frankrijk is zowel gematigd als uiterst rechts innerlijk gespleten. In het Verenigd Koninkrijk maakt de British National Party als alternatief voor zwak Tory-leiderschap ook lokaal niks klaar. En in Italië heeft uiterst rechts vaak juist de wind in de rug vanwege de steun van bange burgers. Voor de Verenigde Staten en Japan moet verder iets hypothetisch aannemelijk worden gemaakt, namelijk dat een republikeinse partij onder radicale leiding (dus *niet* Bush Junior) en een gewiekste LDP (dus *niet* oude tweede garnituur als Mori) de vergaarbak zijn voor bange burgers en zure nationalistten. Ik ga op deze complicatie niet verder in.

4. Lijphart heeft opgemeten dat er tussen 1971 en 1996 grote structuurstabiliteit was maar dat de Verenigde Staten het minst veranderde, Duitsland en Frankrijk het meeste, en Japan en het Verenigd Koninkrijk daartussenin zaten.

5. Ik dank Arend Lijphart voor het ter beschikking stellen van zijn 'grafiekjes' en onze gesprekken hierover.

- P. Anderson, 1992, *A Zone of Engagement*, Londen: Verso.
- B. Barber, 1995, *Jihad vs. MacWorld*, New York: Random House.
- W.L. Bennett, 1998, 'The Uncivic Culture', in : *Political Science & Politics*, vol. 31, no. 4, december, p. 741-762.
- T. Bentley et al., 2000, 'Getting to Grips with Depoliticisation', Londen: Demos.
- J. de Beus, 1999a, *Ruil zonder zuil*, Den Haag: SCP.
- J. de Beus, 1999b, 'The Politics of Consensual Well-being', in: G. Kelly (red.), *The New European Left*, Londen: Fabian Society.
- J. de Beus, 2000, 'De Europese sociaal-democratie: politiek zonder vijand', *Socialisme & Democratie*, jrg. 57, no. 1, p. 10-14.
- J. de Beus en T. Notermans, 2000, 'Een taxatie van de Derde Weg', in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 27, no. 2, p. 78-92.
- R. A. Dahl, 2000, 'A Democratic Paradox?', in: *Political Science Quarterly*, vol. 115 no. 1, p. 35-40.
- R. Dore, 1997, *Japan, Internationalism and the UN*, Londen: Routledge.
- The Economist*, 1999, 'Is Democracy in Trouble?', 17 juli, p. 35-36.
- H.M. Enzensberger, 1994, *Aussichten auf den Bürgerkrieg*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- G. Esping-Andersen, 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- M. Ferrera en M. Rhodes, 2000, 'Recasting European Welfare States', bijzondere uitgave van *West European Politics*, vol. 23, no. 2, april.
- M. Ferrera, A. Hemerijck en M. Rhodes, 2000, *The Future of Europe*, Oeiras: Celta.
- F. Fukuyama, 1992, *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.
- F. Fukuyama, 1995, *Trust*, New York: Free Press.
- G. Garrett, 1998, *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

- J. Gray, 1998, *False Dawn*, Londen: Granta Books.
- J.-M. Guéhenno, 1993, *La fin de la démocratie*, Parijs: Flammarion.
- J.-M. Guéhenno, 1999, *L'avenir de la liberté*, Parijs: Flammarion.
- A. Hadenius (ed.), 1997, *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- D. Held, 1995, *Democracy and the Global Order*, Cambridge: Polity Press.
- D. Held et al., 1999, *Global Transformations*, Cambridge: Polity Press.
- E. Hobsbawm, 1994, *The Age of Extremes*, Londen: Michael Joseph.
- E. Hobsbawm, 2000, *The New Century*, Londen: Little Brown.
- S. Hoffmann, 1998, *World Disorders*, Lanham (Mrd.): Rowman & Littlefield.
- S. P. Huntington, 1991, *The Third Wave*, Norman: University of Oklahoma Press.
- S. P. Huntington, 1996, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon & Schuster.
- M. Ignatieff, 2000, *Virtual War*, Londen: Chatto & Windus.
- P.J. Katzenstein, 2000, 'Confidence, Trust, International relations, and Lessons from Smaller Democracies', in: Pharr and Putnam, 2000.
- A. Lijphart, 1995, 'Civic Politics and Democratic Institutions', in: M. Wissenburg (red.), *Civic Politics & Civil Society*, Nijmegen: KUN afdeling Politicologie.
- A. Lijphart, 1997, 'Unequal Participation', in: *American Political Science Review*, vol. 91, no. 1, p. 1-14.
- A. Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy*, New Haven (Conn.): Yale University Press.
- C. S. Maier, 1994, 'The Moral Crisis of Democracy', in: *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 4, p. 48-64.
- B. Manin, 1997, *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- C. Offe en P. C. Schmitter, 1995, 'Future of Democracy', in: S. M. Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, III, Londen: Routledge, p. 511-517.
- S. J. Pharr and R. D. Putnam (eds.), 2000, *Disaffected Democracies*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- W. Streeck (ed.), 1999, *Internationale Wirtschaft, Nationale Demokratie*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.

United Nations Development Programme (UNDP), 1999, *Human Development Report 1999*, Oxford: Oxford University Press.

United Nations Development Programme (UNDP), 2000, *Human Development Programme 2000*, Oxford: Oxford University Press.

N. Wilterdink, 2000, 'The Internationalization of Capital and Trends in Income Inequality in Western Societies', in: D. Kalb et al. (eds.), *The Ends of Globalization*, Lanham (Mrd.): Rowman & Littlefield, p. 187-200.

Democratisering in Centraal- en Oost-Europa

Aan het begin van de eenentwintigste eeuw is de stand van de democratie in Centraal- en Oost-Europa¹ aanzienlijk gunstiger dan ooit eerder in de geschiedenis van de regio. Landen die nog geen tien jaar geleden ten hoogste over een beperkte nationale soevereiniteit beschikten, kennen nu een redelijk stabiele democratie, zijn volwaardige lidstaten van de Raad van Europa en staan op het punt tot de Europese Unie toe te treden. Internationale *watch-dogs* van de democratie zoals Freedom House kenmerken veel postcommunistische landen als geheel of gedeeltelijk 'vrij'. (Zie Tabel A1 van de Annex.)

Zodra oostelijk Europa echter met een iets kritischer blik wordt gezien, blijkt het beeld genuanceerder. Er zijn belangrijke verschillen – zowel in de tijd als tussen de landen. In sommige staten begon de democratisering pas in een laat stadium, is ze slechts gedeeltelijk gerealiseerd of nog helemaal niet van de grond gekomen (in een groot deel van de voormalige Sovjet-Unie). Andere landen hebben op enig moment zelfs een regressieve ontwikkeling doorgemaakt (zoals Belarus na het aantreden in 1996 van Aleksandr Lukashenka of Slowakije onder Vladimir Meciar). Zelfs in vergelijking met de laatste jaren van het communisme is vooruitgang niet altijd zichtbaar. Waar Michail Gorbatsjov en de veranderingen die hij initieerde de leiders van de Sovjet-republieken dwongen een zekere mate van openheid en publieke verantwoording te accepteren, ontbreken vergelijkbare omstandigheden sindsdien (met name in de Kaukasus en in Centraal-Azië). De Sovjet-Unie was eind jaren tachtig aanzienlijk vrijer dan de meeste voormalige Sovjet-republieken tien jaar later.

Een overzicht van de landen in Centraal- en Oost-Europa (Tabel A1) bevestigt deze diversiteit, registreert de veranderingen die zich in de loop van de jaren hebben voltrokken en laat de geografische spreiding van de democratisering zien. Hoe verder oost- en zuid-oostwaarts men trekt, hoe minder de democratische verhoudingen zijn geworteld. Het zijn deze verschillen in mate van democratisering

die sommige algemene en ingesleten begrippen (transitie, hervorming) goeddeels zinloos, zo niet misleidend maken. Er is geen sprake van één postcommunistische transitie—een algemeen en gezamenlijk lineair proces met een uitkomst die vastligt, namelijk een markteconomie en een min of meer liberale politieke democratie, waarbij alle beren op de weg, alle obstakels, problemen en uitdagingen kunnen worden beschouwd als een erfenis van het communistische verleden. Vele democratische tekortkomingen hebben minder van doen met de communistische tijd dan met de wandaden van de huidige machthebbers. Zelfs de gemeenschappelijkheden van de Oost-Europese landen zijn, zo zullen we betogen, minder overtuigend dan ze leken op het moment dat de democratisering begon (Fish, 1998, p. 214). Het karakter van de communistische regimes en de terminologie die ter politieke legitimatie wordt gehanteerd (iedere postcommunistische regering pretendeert democratisch te zijn), zijn minder overtuigend dan op het eerste gezicht lijkt. De verbeeldingskracht moet wel erg ver worden opgerekt om de veranderingen na de val van het communisme te typeren met ‘hervormingen’. Dit is een van die normatieve, politieke begrippen die in het wetenschappelijke debat zijn binnengesmokkeld (Vaduchová en Snyder, 1997, p. 1). Veel zaken zijn ten goede gekeerd in bijvoorbeeld postcommunistisch Rusland, maar de diepste crisis die een land ooit in vreedstijd heeft doorgeemaakt, de toename van schrijnende armoede en sociale ongelijkheid, de versraling van het onderwijs, de ineenstorting van de gezondheidszorg en de unieke terugloop van de levensverwachting kunnen toch moeilijk worden geschaard onder een begrip als hervormingen, met een louter positieve connotatie. Kortom, er is niet één postcommunistische transitie. Er zijn vele postcommunistische transities—ontwikkelingen die uiteenlopende richtingen in gaan, met soms dramatisch verschillende uitkomsten.

In deze bijdrage analyseren we de staat van de democratie in oostelijk Europa. Welke oorzaken liggen ten grondslag aan de soms aanzienlijke verschillen tussen landen? Komt de populaire maar simplistische geografische spreiding van democratie tussen een vooruitgeschoven Centraal-Europa en een achtergebleven Oost-Europa en de Balkan overeen met de werkelijkheid? En als dat zo is, wat is dan de betekenis van zo dikwijls gebruikte maar vage begrippen als ‘geschiedenis’, ‘cultuur’ en ‘beschaving’? (Zie Huntingdon, 1996 en Hup-

chick, 1994.) We zullen onze blik eerst richten op een aantal variabelen die de mate van democratisering in de verschillende landen bepalen: het niveau van sociaal-economische ontwikkeling, de aard van het communistische regime, het patroon van transitie (waaronder de regeringsvorm die is gekozen), de relevantie van het nationalisme en de kwestie der nationale minderheden. Vervolgens gaan we nader in op de mogelijk nauwe relatie tussen politieke en economische hervormingen en ten slotte staan we stil bij een aantal specifieke eigenschappen van de postcommunistische democratie (of democratieën), waarbij we een vergelijking maken tussen de relatief succesvolle landen in Centraal-Europa en de aanzienlijk meer ambivalente, problematische situatie in de Russische Federatie.

Democratie en ontwikkeling

Historische verschillen in economische, sociale en politieke ontwikkeling worden vaak opgevoerd om de verschillen in democratisering te verklaren tussen enerzijds Centraal-Europa en anderzijds Oost- en Zuidoost-Europa. Terwijl landen als Polen, Tsjechoslowakije en Hongarije lange, hoewel onderbroken tradities van staatsvorming kennen, een aanzienlijke economische ontwikkeling genieten en zelfs over een zekere ervaring met democratie beschikken, zijn de andere landen in de regio eeuwenlang onderworpen geweest aan de heerschappij van conservatieve en autocratische mogendheden: tsaristisch Rusland en het Ottomaanse Rijk. Hierdoor begon natievorming later; liepen industrialisatie en urbanisatie een aanzienlijke achterstand op en bleek de ervaring met politieke democratie vrijwel nihil.² De *civil society*, een samenleving die een zeker tegenwicht kon bieden aan de autoritaire staat, bleef zwak. Voor de meeste relatief onderontwikkelde landen in de regio begon de modernisering pas onder het communisme.

Van de relevante historische omstandigheden wordt het niveau van sociaal-economische ontwikkeling algemeen beschouwd als de belangrijkste 'voorwaarde' voor democratisering.³ In louter empirische zin lijkt dit overtuigend. Het is immers meer uitzondering dan regel dat democratische politieke verhoudingen zich kunnen handhaven (als ze überhaupt tot stand komen) in onderontwikkelde gebieden

(Przeworski et al., 1996). Toch gaat het hier niet om de enige en zeker niet om een geïsoleerde factor in de verklaring van het democratisch potentieel. Hoewel de voorwaarden voor democratisering een zorgvuldige analyse vragen, biedt de onderstaande tabel alvast een globaal overzicht van de verschillende niveaus en de onderlinge samenhang van politieke en economische hervormingen en de mate van etnische homogeniteit.

TABEL I *Democratische en economische veranderingen en etnische diversiteit (ranglijsten)*

Democratische hervormingen (1997)	<i>Human Development Index</i> (1997)	Economische hervormingen (1996)	Mate van etnische homogeniteit (1996)
1. Tsjechische Republiek	1. Slovenië	1. Tsjechische Republiek	1. Polen
2. Hongarije	2. Tsjechische Republiek	2. Estland	2. Albanië
3. Polen	3. Slowakije	3. Hongarije	3. Tsjechische Republiek
– Slovenië	4. Hongarije	4. Polen	4. Slovenië
5. Estland	5. Polen	5. Slowakije	5. Hongarije
– Letland	6. Belarus	6. Litouwen	6. Roemenië
– Litouwen	7. Russische Federatie	7. Letland	7. Bulgarije
8. Bulgarije	8. Bulgarije	8. Kroatië	8. Russische Federatie
– Moldova	9. Estland	– Albanië	– Slowakije
– Slowakije	10. Kroatië	10. Russische Federatie	10. Litouwen

Bron: de gegevens over democratische hervormingen zijn ontleend aan Freedom House. De zogeheten Human Development Index (waarin verschillende sociale en economische omstandigheden zijn verdisconteerd) is afkomstig van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties. De ranglijsten van economische hervormingen en mate van etnische diversiteit zijn overgenomen van Steven Fish, 'Democratization's Requisites', p. 217, 225. We hebben deze cijfers gebruikt om de positie van landen gedurende het transitieproces te schetsen. Meer recente gegevens kunnen worden gevonden op: www.freedomhouse.org/ratings en www.undp.org.

Slechts veertien van de zevenentwintig landen in de regio komen voor in de eerste drie tabellen. Dit geeft aan dat de scores op het gebied van de politieke hervormingen, economische veranderingen en *human development* (inkomen, levensverwachting, geletterdheid) dicht bij elkaar liggen (zo niet causaal verbonden zijn). Er is in dit opzicht sprake van een nogal stringente scheiding tussen de *haves* en de *have-nots*. Het beeld wordt nog duidelijker indien de scores per land worden opgeteld (de eerste plaats is goed voor tien punten, de tweede voor negen, enzovoorts) en worden aangevuld met gegevens over etnische homogeniteit, geografische locatie en culturele en religieuze eigenschappen.

TABEL 2 *Hervormingen, etnische homogeniteit, geografie en religie*

Land	Hervormingen (samengestelde index)	Etnische homogeniteit (ranglijst)	Geografische locatie	Religie
Tsjechische Republiek	29	3	CE	WC
Hongarije	24	5	CE	WC
Polen	21	1	CE	WC
Estland	17	15	CE/OE	WC/OC
Slovenië	17	4	CE	WC
Slowakije	15	8	CE	WC
Letland	9	16	CE/OE	WC/OC
Litouwen	9	9	CE/OE	WC
Bulgarije	6	7	OE	OC
Russische Federatie	5	8	OE	OC

Bron: zie Tabel 1

CE = Centraal-Europa; OE = Oost-Europa; WC = Westers christendom; OC = Oosters christendom

De vooruitgeschoven positie van de Centraal-Europese landen blijkt onomstreden. Ondanks de nodige scepsis (Fish, 1998, p. 230) kan etnische homogeniteit als een aanvullende positieve factor worden

beschouwd als het gaat om de kansen op een succesvolle democratisering. Daarbij gaat het waarschijnlijk niet om de mate van etnische homogeniteit als zodanig, maar om de irrelevantie (desnoods de afwezigheid) van radicaal, etnisch geïnspireerd nationalisme in deze landen. Van de tien staten die in de eerste rij worden genoemd (in essentie de meeste succesvolle 'hervormers' in de regio), behoren er acht tot de in etnisch opzicht meest homogene landen. Alleen Estland en Letland vallen hierbuiten (vooral vanwege de omvangrijke Russische minderheden binnen de grenzen). Bulgarije en de Russische Federatie, die de laatste plaatsen op de rangschikking innemen, zijn de enige uitdrukkelijk Oost-Europese landen. De drie Baltische staten zijn twijfelgevallen; de overige landen liggen in Centraal-Europa. Hetzelfde geldt voor de religie. In acht van de tien hervormers is de christelijke religie dominant, meer in het bijzonder het 'westerse' christendom. Bulgarije en de Russische Federatie zijn wederom uitzonderingen: hier prevaleert de orthodoxie. Islamitische landen ontbreken op de lijst.

De communistische erfenis en de aard van de transitie

Behalve deze uiteenlopende kenmerken hebben de landen in oostelijk Europa ook een gezamenlijke erfenis: vijftig jaar communistische dictatuur. Toch nam ook het communisme in verschillende landen uiteenlopende gedaanten aan. In Rusland is na de Oktoberrevolutie (1917) nooit enige ruimte geweest voor andere politieke partijen, voor democratische ervaring van enige betekenis. Hetzelfde geldt derhalve voor de meeste voormalige Sovjet-republieken. Deze landen zuchtten aanzienlijk langer onder het communisme dan de overige staten in Centraal- en Oost-Europa, waar vergelijkbare dictaturen pas werden gevestigd na de Tweede Wereldoorlog.

De communistische heerschappij zelf is evenmin een uniforme ervaring geweest. Sommige verschillen hebben belangrijke gevolgen gehad voor de kans op democratisering na '89, zoals de mate van oppositie (dissidentie) tegen het communisme. Alleen de Centraal-Europese landen kennen een traditie van democratisch verzet tegen het communisme. De gevolgen waren soms dramatisch: de Hongaarse Opstand van 1956, de Praagse Lente in 1968 en de beweging Solidariteit in Polen in 1980-'81. Los van de bestendigheid van deze demo-

cratische sentimenten, tonen deze gebeurtenissen ook de (fragiele) continuïteit van een zeker reformisme (hervormingsgezindheid) binnen de communistische partijen. In Tsjechoslowakije was na twintig jaar 'normalisering' weinig meer over van hervormingsgezinde sentimenten, maar in Polen en Hongarije liet het reformisme zich wel degelijk gelden in het laatste decennium van het communisme. Het maakte een proces van geleidelijke veranderingen binnen beide partijen mogelijk, dat de communistische elites er ten slotte toe bracht de oppositie als gesprekspartner te accepteren en haar bij een vreedzame machtsovername te betrekken. Deze bescheiden reformistische traditie stelde de Poolse en Hongaarse communistische partijen in staat om zich na de omwenteling op redelijk overtuigende wijze aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden en een sociaal-democratische gedaante aan te nemen (Dauderstädt, Gerrits en Márkus, 1999).

Een andere vorm van oppositie tegen de hegemonie van de Sovjet-Unie kwam van (delen van) het communistische establishment in de Oost-Europese en Balkanstaten. Hier werd het verzet echter niet primair gemotiveerd door anticommunistische of democratische overtuigingen maar door nationalistische sentimenten. Hoewel het bijdroeg tot de relatieve autonomie van communistisch Joegoslavië, Albanië en, in mindere mate, Roemenië, heeft het ook de neiging problemen op democratische wijze op te lossen ondermijnd. De politieke energie was vooral gericht op de nationale kwestie.

De aard van het communisme, de continuïteit van de democratische traditie, de wijze waarop de communistische regimes afstand deden van de macht en de kracht van de democratische instituties onder het postcommunisme lijken nauw met elkaar verbonden (Kitschelt et al., p. 35 e.v.). De situatie in Centraal-Europa is wederom uitzonderlijk. In deze landen vonden de eerste vrije, of in het geval van Polen halfvrije verkiezingen plaats. Over de machtsovername werd onderhandeld met de oppositie. De transitie voltrok zich vreedzaam. Roemenië liet een tegenovergestelde ontwikkeling zien. De dictatuur van Nicolae Ceausescu werd met geweld omvergeworpen. Honderden Roemeense burgers, onder wie het echtpaar Ceausescu, verloren het leven. De macht werd uiteindelijk overgenomen door een deel van de voormalige *nomenklatoera*. De democratische oppositie, van zeer bescheiden omvang, stond buitenspel. Elders in

TABEL 3 *Politieke stelsels*

	Parlementaire systemen		Gemengde systemen		Presidentiële systemen (met kabinet)	
Zwakke president	Sterkere president	Sterke president	Parlementair-presidentieel systeem	Presidentieel-parlementair systeem	Met premier	Zonder premier
Joegoslavië ⁴	Tsjechische Republiek Estland Hongarije Slovenië Slowakije	Albanië Bulgarije Macedonië	Litouwen Moldova Montenegro Polen	Armenië Kroatië Kirgizië Roemenië Russische Federatie Servië Oekraïne	Belarus Kazachstan Tadzjikistan Oezbekistan	Georgië Turkmenistan

Bron: Georg Brunner, 'Präsident, Regierung und Parlament. Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative', in: Otto Luchterhand (Hrsg.), *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, Berlin 1996.

de regio voltrok de omwenteling zich net als in Centraal-Europa vrijwel geweldloos.

De transitie werd hier echter van het begin af aan gestuurd door een deel van het oude communistische apparaat. In het gunstigste geval ging het om reformistisch geïnspireerde (voormalige) communisten, maar meestal was er sprake van overtuigde *apparatsjiki* die in een nieuw jasje gestoken (nationalisme) dezelfde politiek bedreven. In de Russische Federatie is de democratische oppositie, de *DemRos-sija*-factie in de Doema, altijd buitengesloten geweest van de politieke macht. In Bulgarije wist de ad-hoccoalitie van de Unie van Democratische Krachten zich niet te handhaven tegenover de hervormde communistische partij. En ook in Joegoslavië wist een belangrijk deel van de oude machthebbers zijn positie te behouden.

In de meeste landen werd na de val van het communisme een democratische grondwet aangenomen. Soms betrof het nieuwe constituties; doorgaans werden bestaande teksten gewijzigd en aan een referendum onderworpen. De constitutionele veranderingen varieerden van parlementaire tot en met uitgesproken presidentiële stelsels. In een aantal gevallen heeft de president zoveel macht en zijn de bevoegdheden van parlement en rechterlijke macht zo beperkt, dat eigenlijk nauwelijks meer van democratieën kan worden gesproken. Een overzicht van de verschillende politieke stelsels (zie Tabel 3) laat zien dat naarmate een systeem meer presidentieel en minder parlementair is, de kans op een ontwikkeling in autoritaire richting groter is. Het is opmerkelijk hoeveel communistische leiders zich hebben weten te handhaven in presidentiële regimes. Landen daarentegen die we eerder hebben geïdentificeerd als relatief succesvolle hervormers, kennen over het algemeen een parlementair of gemengd politiek bestel.

Het gewicht dat de verschillende politieke actoren (ieder met eigen motieven) in de schaal hebben gelegd, heeft grote invloed gehad op het proces van democratisering in oostelijk Europa. We onderscheiden ten minste drie belangrijke groepen: de democratische oppositie, hervormingsgezinde communisten en nationale communisten. In een aantal landen, met name in Centraal-Europa, hebben dissidenten een doorslaggevende rol gespeeld in de eerste fase van de transitie. In Polen en Tsjechoslowakije wist een sterke, democratische oppositie

tegen het communisme (Solidariteit onder leiding van Lech Walesa en Burgerforum onder aanvoering van de toneelschrijver Vaclav Havel) de kern te vormen van een *civil society* en daarmee in sterke mate bij te dragen aan een democratische politieke cultuur. Elders, in landen waar de link tussen anticommunistische en pro-democratische opvattingen minder vanzelfsprekend was, had de bevrijding van hegemonale overheersing dikwijls een hogere prioriteit dan de democratisering van het politieke bestuur. Economische hervormingen werden vooral gezien als een instrument waarmee de macht van de communistische bureaucratie kon worden gebroken.

Hervormingsgezinde communisten (Aleksandr Dubcek in Slowakije en Miklós Németh in Hongarije) vormden een tweede belangrijke groep instigatoren van de transitie. Zij waren over het algemeen vooral geïnteresseerd in economische hervormingen. Aan politieke veranderingen werd een lagere prioriteit toegekend. Dit was niet nieuw. Al decennia terug werd in communistische landen over economische hervormingen gedacht, ver voordat ook maar iemand zich over politieke transitie wilde uitlaten. Voor Dubcek en de zijnen was volledige nationale soevereiniteit niet zozeer een doel op zichzelf als wel een voorwaarde voor politieke en economische hervormingen. Reformistische elementen in de communistische partijen stonden later dikwijls aan de wieg van de nieuwe sociaal-democratie.

Een derde categorie politici die zich bij de omwentelingen rond 1989 manifesteerde, scharen we onder de noemer nationale communisten. Ion Iliescu in Roemenië, Leonid Koetsjma in Oekraïne en Lukashenka in Belarus waren niet de enigen die de onafhankelijkheid van hun land aangrepen om hun eigen macht te (be)vestigen, die nationalistische retoriek hanteerden om steun uit de samenleving te verwerven zonder die samenleving werkelijk een stem in de politiek te geven. Economische en politieke hervormingen waren hier ondersgeschikt aan machtsbehoud.

Typerend voor het politieke bestel in verreweg de meeste landen in Centraal- en Oost-Europa is de strikt centralistische wijze van bestuur. Politieke macht berust bij het centrum, in de nationale hoofdstad. Federatieve staten zijn in de tussentijd verdwenen: de Unie van Socialistische Sovjet-republieken, Tsjecho-Slowakije en Joegoslavië. Bosnië-Herzegovina is een virtuele federatie, in stand gehouden door de internationale gemeenschap. De trend van het afgelopen

decennium is duidelijk: de grenzen tussen staten en naties dienden zoveel als mogelijk gelijk te lopen. Bescherming van nationale minderheden (voorzover daar überhaupt sprake van is) is vooral een kwestie van respect voor de mensenrechten als zodanig. Geografische spreiding van macht is niet aan de orde en zou trouwens alleen werken als minderheden geconcentreerd in 'eigen' gebieden zouden leven. Dikwijls is dat niet het geval, en zeker niet bij de zwakste der minderheden in Centraal- en Oost-Europa: de Roma.

Niet alleen de wijze van bestuur maar vooral ook de instituties van de staat zijn een belangrijke factor in het proces van veranderingen. Het is onlosmakelijk verbonden met het vraagstuk van *good governance* dat zo prominent aanwezig is in de discussie over ontwikkelings-samenwerking. Centralistisch bestuur noch federatieve arrangementen, een sterke noch een zwakke staat zeggen per se iets over de kwaliteit van de democratie. De Russische Federatie is een goed voorbeeld van de dubbelzinnigheid van het probleem. Het postcommunistische bestel in Rusland laat zich moeilijk definiëren. De Moskouse politicologe Lilia Sjevtsova typeert het als een combinatie van 'directe democratie, autoritair bestuur, posttotalitarisme, gedelegeerde democratie, bureaucratisch-autoritair verhoudingen, oligarchie, sultanisme en monarchie' (Sjevtsova, 1999, p. 288). De staatsmacht is zwak en willekeurig. Het is bovendien gefragmenteerd, zowel verticaal, tussen belangrijke machtsgroepen in het centrum, als horizontaal, tussen Moskou en de politieke elites in de regio's. Sommige provincies in de Russische Federatie zijn zwak, andere zijn sterk, en de meeste hebben een dubieuze reputatie op het gebied van democratie en mensenrechten. Politieke en economische macht is hier nog meer verstrengeld dan in het centrum; de deling tussen uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende bevoegdheden is dikwijls vaag en de media zijn vaak volledig afhankelijk van de machthebbers. Vanzelfsprekend is de rechtsstaat, de volwassen democratie in Rusland onmogelijk zolang de centrale overheid niet in de gelegenheid is handhaving van de wet af te dwingen. Dit zegt iets over de vermeende obsessie van Vladimir Poetin met de sterke staat. De 'dictatuur van de wet' die de waarnemend president bepleitte in zijn open brief aan de Russische kiezer⁵, is meer dan een traditionele en obsoleete reflex van een leider die wordt geconfronteerd met zijn eigen machteloosheid. Ze is voorstelbaar, zo niet gewenst in het licht van de soms misdadige

verwaarlozing van de staat en zijn instituties door de *demokratoera* van Boris Jeltsin. Het probleem is echter dat Poetin lijkt te geloven in de sterke staat per se – niet als een praktisch instrument maar als een ideologische vereiste. ‘Hoe sterker de staat, hoe vrijer het individu’, een van Poetins grondregels, klinkt al tamelijk dreigend. Hij gaat in ieder geval veel verder dan het herstel van de staat en zijn instituties dat Rusland zo nodig heeft.

De kracht van het nationalisme

In de nieuwe staten die zijn ontstaan op het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie, van Tsjechoslowakije en Joegoslavië, staat de kwestie van de natievorming zo hoog op de politieke agenda dat ze de democratisering soms aanzienlijk heeft vertraagd en gecompliceerd. Burgerschap, geen irrelevant onderdeel van een politieke democratie, moest opnieuw worden gedefinieerd. Dit heeft geleid tot allerlei problemen met minderheden, die weliswaar op het grondgebied van de nieuwe staat leefden maar die geen deel uitmaakten van de dominante natie en die zich vaak ook niet herkenden in de nationale identiteit die de grootste bevolkingsgroep zich poogde aan te meten. Uitzondering was de ‘fluwelen scheiding’ van Tsjechië en Slowakije die hoewel ze met relatief weinig problemen gepaard ging, de democratisering in Slowakije toch in belangrijke mate bemoeilijkte. Elders varieerden de conflicten van beschaafde protesten en de oprichting van de politieke partijen die de belangen van minderheden dienden te vertegenwoordigen tot en met regelrechte burgeroorlog. Zoals Tabel 4 aangeeft zijn er meer gebrekkige democratieën onder de nieuwe dan onder de oude staten.

Nationalistische conflicten zijn vrijwel altijd op de een of andere wijze gerelateerd aan de aanwezigheid van etnische minderheden. Zoals we eerder vaststelden, is etnische heterogeniteit in oostelijk Europa vrijwel nooit bevorderlijk voor democratisering. Men kan discussiëren over de precieze relatie tussen democratie en etnische heterogeniteit, maar zelfs de ruwe statistieken die we eerder presenteerden geven aan dat beide zaken niet los van elkaar staan. Vanuit het perspectief van de democratisering is overigens niet de aanwezigheid van minderheden als zodanig van doorslaggevend belang, maar het feit dat postcommunistische leiders deze gebruiken om redenen van politiek gewin.

TABEL 4 *Democratisering en natievorming*

	Oude nationale staten	Nieuwe nationale staten
Stabiele democratieën	Polen, Hongarije, Roemenië, Bulgarije	Tsjechische Republiek, Slowakije, Estland, Letland, Litouwen, Slovenië
Gebrekkige democratieën	Albanië	Kroatië, Servië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Moldova, Russische Federatie, Belarus, Oekraïne, Georgië, Armenië, Azerbeidzjan, Kazachstan, Kirgizië, Tadzjikistan, Oezbekistan

Opmerking: het onderscheid tussen ‘stabiele’ en ‘gebrekkige’ democratieën is wellicht niet in alle opzichten gelukkig. Wij hebben ons hierbij gebaseerd op de criteria die Freedom House hanteert (zie ook Tabel A1 van de Annex).

De relatie tussen democratisering en nationalisme is dan ook aanzienlijk ambivalenter dan dikwijls wordt verondersteld. Het idee dat democratisering altijd en overal het beste antidotum is tegen nationalistische conflicten, is misleidend. Onder bepaalde omstandigheden zal democratisering nationalistische problemen eerder stimuleren dan ontmoedigen. In vergelijking met de beperkte parameters van het communisme biedt de vrije markt van de politieke democratie immers aanzienlijk meer ruimte om nationalistische sentimenten te politiseren en te mobiliseren (Snyder, 2000). Het niveau van sociaal-economische ontwikkeling, de mate waarin de elite haar belangen door de democratisering bedreigd ziet en bovenal de institutionele erfenis van het communisme (de kracht van de politieke instituties, de vitaliteit van de *civil society*) zijn in dit geval de belangrijkste variabelen. Ze zijn minstens zo belangrijk in de verklaring van de aan- of afwezigheid van nationalistische conflicten als de zo dikwijls genoemde eeuwenoude, tribale tegenstellingen in het gebied. Het is

vooral de bewuste politisering van het minderhedenvraagstuk die het etnische en intolerante nationalisme creëert dat op gespannen voet staat met de democratie.

Politieke democratie en economische hervormingen

Democratisering begon met min of meer vrije verkiezingen, gevolgd door een aantal ingrijpende juridische en constitutionele veranderingen. Dit was het gemakkelijke deel van de transitie, zoals Ralf Dahrendorf in 1990, direct na de val van het communisme, schreef: 'Het formele proces van constitutionele verandering kost zes maanden; de algemene overtuiging dat men er dankzij economische hervormingen beter aan toe is zal ten minste zes jaar vergen, maar voor het creëren van de derde voorwaarde voor vrijheid, de sociale fundering die ervoor zorgt dat de grondwet en de markteconomie ook in tijden van forse tegenwind geaccepteerd worden, zullen zestig jaar misschien niet genoeg zijn' (Dahrendorf, 1990, p. 99-100).

De economische transformatie begon in een periode van diepe crisis. Tussen 1990 en 1993 was er sprake van een negatieve groei van het BNP in alle landen in Centraal- en Oost-Europa. De duur van de krimp varieerde van twee jaar in Polen tot zeker acht jaar in Oekraïne (Kolodko, 1999, p. 4). De mate van democratisering was niet altijd bepalend voor de diepte en de duur van de recessie. Toch leverden de meeste democratische landen over het geheel genomen wel betere economische prestaties dan die met een mindere staat van dienst. De vijf in economisch opzicht meest succesvolle landen (Polen, Slovenië, Tsjechische Republiek, Slowakije en Hongarije) zijn niet alleen overtuigende democratieën (met de tijdelijke uitzondering van Slowakije) maar ze behoren ook tot de meest ontwikkelde landen van de regio, met de hoogste levensstandaard en mate van verwestering. Hun succes berust waarschijnlijk net zozeer op deze sociaal-economische factoren als op de mate van democratisering die ze na 1989 hebben doorgemaakt. Goede democratieën zijn niet automatisch ook goede economische hervormers (Barro, 1997, p. 49-87), hoewel in postcommunistisch Europa de afstand die is afgelegd op de weg naar de markteconomie toch redelijk correspondeert met die in de richting van de politieke democratie.

Democratie is geen garantie voor economische groei en welvaart, maar op basis van statistische gegevens kan worden vastgesteld dat democratieën beter in staat moeten worden geacht maatschappelijke schokken ten gevolge van economische veranderingen op te vangen dan dictaturen (Rodrik, 1998). Ze beschikken over meer effectieve methoden van conflictbeslechting en over meer compensatiemogelijkheden. Postcommunistische democratieën zouden een positieve invloed kunnen hebben op economische groei door eigendomsrechten in een vroeg stadium vast te leggen en zwak bestuur door middel van vrije verkiezingen te elimineren. Democratie kan economische groei echter ook in de weg staan, waar het een onverantwoorde herverdeling van inkomen toestaat of te veel politieke belangstelling voor specifieke deelbelangen. Maar goed: dictaturen zijn ook wat dit betreft niet veel beter. Terwijl sommige autocraten verrassende groeicijfers weten te realiseren (Lee Kuan Yew in Singapore bijvoorbeeld), springen de meeste autocratische regimes nogal slordig om met hun nationale rijkdommen. Zo slaagden de communistische dictaturen van de jaren zeventig er niet in een bestendige economische groei te realiseren—hoe indrukwekkend de cijfers ook leken. Het zou in belangrijke mate bijdrage aan hun ondergang.

Gezien de omvang van de sociale ellende in oostelijk Europa, hebben de democratieën zich verrassend goed staande weten te houden. Hervormingen (prijstabilisatie, liberalisering, privatisering) vereisten vrijwel zonder uitzondering zware offers van de bevolking, maar een bedreiging voor de democratie is hier niet van uitgegaan. De economisch meest succesvolle democratie, Polen, is in politiek opzicht tamelijk instabiel, tenminste voorzover het de snelle opeenvolging van regeringen betreft. De Tsjechische Republiek daarentegen laat het tegenovergestelde beeld zien. De economische crisis in het land werd ten dele in de hand gewerkt door de bijzondere voucherprivatisering, die echter in politieke zin succesvol was omdat ze iedere burger een gelijk aandeel in de nieuwe markteconomie leek te garanderen. Niet ieder aandeel bleek echter even groot en de eigendomsverhoudingen hadden een remmend effect op economische modernisering. Op de politieke reactie op de problemen in de Tsjechische Republiek viel vanuit het perspectief van de democratie weinig aan te merken: een verkiezingsoverwinning van de sociaal-democratische oppositie. De minderheidsregering die de Sociaal-Democratische

Partij vormde was echter te zwak om de noodzakelijke hervormingen door te zetten. De crisis sluimert voort. Elders in de regio kampen landen met eenzelfde situatie, in Roemenië bijvoorbeeld en in Bulgarije: machteloze coalities verdeeld door persoonlijke tegenstellingen die niet in staat of bereid zijn de politieke besluiten te nemen waar de zwakke economieën om vragen.

De economische neergang die volgde op de ineenstorting van het communisme en op de eerste financiële en bestuurlijke hervormingen leidde tot een forse toename van armoede, ongelijkheid en werkloosheid. En dit geschiedde in samenlevingen die juist gewend waren aan een comfortabele maatschappelijke gelijkheid en veiligheid. De communistische landen kenden toch een soort welvaartsstaat. De verzorging was niet overdadig, niet liefderijk, maar voor veel burgers volstond ze. Plotseling vielen alle zekerheden weg. Het was ieder voor zich. Sommigen poogden het hoofd boven water te houden door hun schamele kostbaarheden op straat te verkopen. De binnensteden van Warschau en Moskou veranderden in enorme openluchtmarkten. De mensen reageerden boos en gefrustreerd. Zelfs in de meest succesvolle landen was de maatschappelijke stemming somber, zeker in de eerste jaren na de omwenteling. Peilingen van de publieke opinie in de jaren 1991-1997 gaven aan dat in de meeste landen de meerderheid van de bevolking niet tevreden was over de wijze waarop de democratie zich ontwikkelde (zie Tabel 5). Dit betekende niet dat de meerderheid het democratisch bestel onmiddellijk wenste weg te gooien, hoewel de nostalgie naar het oude communistische systeem wijdverbreid was (Rose en Haerpfer, 1994).

Het hoge percentage onvrede met de democratie in landen zoals Hongarije en de Tsjechische Republiek is onrustbarend. Alleen in Polen is de bevolking relatief content met de gang van zaken, en dat moet iets te maken hebben met de voortdurende economische groei vanaf 1994. De mate van (on)vrede met de ontwikkelingen kan echter misleidend zijn. De *polls* geven aan dat in 1996-1997 in Albanië de tevredenheid onder de bevolking relatief hoog was, hoger dan in enig ander land in de regio. Terzelfder tijd (in 1996) voltrok zich in dit land een groot drama: de ineenstorting van de piramidespelen, waardoor de gemiddelde Albanees een klein financieel vermogen in rook zag opgaan. Er brak een heuse revolutie uit.

TABEL 5 *Mate van onvrede met de ontwikkeling van de democratie (in percentages)*

Land/Jaar	1991- '92	1992- '93	1993- '94	1994- '95	1995- '96	1996- '97	1997- '98
Albanië	55	54	58	66	41	24	–
Armenië		86	84	86	80	79	–
Belarus		77	68	73	67	61	–
Bulgarije	45	53	69	91	80	86	73
Kroatië	–	–	–	–	42	52	–
Tsjechische Republiek	–	57	48	53	50	59	62
Tsjecho- Slowakije	66	–	–	–	–	–	–
Estland	55	63	51	59	58	56	56
Georgië	–	49	–	74	47	56	–
Hongarije	60	72	74	66	77	72	64
Kazachstan	–	–	–	74	67	75	–
Letland	52	75	61	68	66	70	69
Litouwen	32	43	56	62	66	59	55
Macedonië	–	49	49	63	55	57	–
Polen	50	55	49	63	38	45	37
Roemenië	55	69	56	67	58	43	50
Russische Federatie (Europese deel)	67	75	71	83	86	82	–
Slowakije	–	74	78	79	67	74	72
Slovenië	–	49	59	60	60	53	59
Oekraïne	–	70	72	69	70	63	–

Bron: *Central and Eastern Eurobarometer*, verschillende edities (het eerste jaar geeft het tijdstip aan waarop de publieke opinie werd gemeten; het tweede jaar betreft het moment van publicatie van de resultaten).

Hoe groot de problemen ook zijn, de peilingen geven toch aan dat veel burgers hun recentelijk verworven vrijheden waarderen. Alle onderlinge verschillen in acht genomen, menen veel Centraal- en Oost-Europeanen dat de huidige situatie een grote stap voorwaarts is in vergelijking met de communistische dictatuur van een decennium terug (Rose en Haerpfer, 1994, vragen 35-42).

Maatschappelijke onvrede is niet per se een directe bedreiging voor de democratie. Daarvan is dan ook geen sprake in de meeste landen van Centraal- en Oost-Europa. Onvrede heeft geleid tot democratische regeringswisselingen maar niet tot de terugkeer van autoritaire regimes. Dit wil niet zeggen dat de autoritaire verleiding definitief verleden tijd is. Als de economische teruggang doorzet en de sociale ongelijkheid blijft toenemen, zullen de verliezers van de transitie, en dat is geen onaanzienlijke groep, zich uiteindelijk roeren. Wat dit betreft kan de discussie over toetreding tot de Europese Unie en over de aanpassingen en hervormingen die het *acquis communautaire* vereist, zowel werken als een katalysator van zinvolle en rationele veranderingen als een nationalistische, conservatieve *backlash* oproepen, een reactie op ongewenste westerse bemoeienis. Maatschappelijke onvrede verschaft aan kwaadwillende politici ampele mogelijkheden om het eigen falen te verdoezelen en om het politieke egoïsme en de onwil om noodzakelijke hervormingen door te voeren te maskeren met een verwijzing naar de boze buitenwereld (het 'Westen') als verantwoordelijke voor de economische problemen. Er zijn populistische partijen genoeg in oostelijk Europa die zich aan een dergelijke symbolische politiek zouden willen wagen – van traditionele communisten tot en met radicale nationalist (waarbij de grens tussen beide niet altijd duidelijk is). Tot nu toe kunnen dergelijke partijen zich echter nauwelijks verheugen in de gunst van de kiezer (zie Tabel 6). De politieke betekenis van het nationalisme in het algemeen en van radicaal-nationalistische politieke krachten in het bijzonder wordt dikwijls overdreven. De postcommunistische landen zijn geen speeltuin voor politieke avonturiers. Het voormalige Joegoslavië is geen regel maar uitzondering.

Democratie verlangt een democratische politieke cultuur. En een democratische cultuur vereist dat de samenleving zowel de principes van de democratische orde accepteert als de democratische instituties op zichzelf. De situatie in de postcommunistische landen is nogal ambivalent. De maatschappelijke onvrede is wijdverbreid, maar dit impliceert niet dat antidemocratische sentimenten als zodanig de boventoon voeren. De frustratie en onvrede betreffen dan ook niet zozeer de democratie als zodanig als wel de vorm die de democratie in het eigen land heeft aangenomen.

Stemgedrag is de meest voor de hand liggende uitdrukking van politiek protest in Centraal- en Oost-Europa. Vrijwel geen enkele regering is erin geslaagd op eigen kracht een tweede termijn te winnen. Tot de uitzonderingen behoren de herverkiezing van president Boris Jeltsin in juni 1996, hoewel zijn overwinning de volledige mobilisatie van vrijwel de gehele massamedia vereiste; en het electorale succes van de Tsjechische premier Vaclav Klaus in datzelfde jaar, dat overigens van korte duur bleek en binnen twee jaar met een nederlaag werd bezegeld. De eerste slachtoffers van de wrake van de kiezer in oostelijk Europa waren de overwinnaars van de eerste vrije verkiezingen (1989-'90). In Litouwen, in Hongarije, in Polen en in Macedonië kwamen daarop de hervormde communistische partijen (die zich tegen die tijd tot de sociaal-democratie hadden bekeerd) terug aan de macht. Met enige vertraging geschiedde hetzelfde in Albanië en Bulgarije, zij het dat de hervorming van de communistische partijen in die landen minder overtuigend was. De rol van charismatische politici heeft de politieke stabiliteit in Centraal- en Oost-Europa evenmin bevorderd. Ze heeft de politiek verpersoonlijkt en daarmee nog meer wispelturig en onvoorspelbaar gemaakt dan ze sowieso al was: Jeltsin, Meciar, Iliescu, Milosevic, Tudjman zijn namen die in dit verband kunnen worden genoemd. Overigens boetten invloedrijke persoonlijkheden in eigen land meestal aanzienlijk sneller in aan populariteit dan in het buitenland, waar hun status langere tijd ongebroken bleef. Dit lot was niet Gorbatsjov beschoren in de Sovjet-Unie, maar Havel en Jiri Dienstbier in Tsjecho, Dubcek in Slowakije en Walesa in Polen. De frequentie waarmee regeringswisselingen plaatsvinden in Centraal-Europa contrasteert scherp met de grote

mate van continuïteit in de landen van de voormalige Sovjet-Unie. Het is onnodig hieraan toe te voegen dat dit eerder iets zegt over het gebrek dan over de kracht van de democratie in dit deel van de post-communistische wereld.

De electorale onrust ging gepaard met voortdurende veranderingen in het partijlandschap. Nieuwe partijen werden opgericht, kleine partijen werden groot, grote partijen slaagden er desondanks niet in zetels in het parlement te verwerven; grote partijen vielen uiteen; kleine partijen verdwenen. Bijzondere bepalingen in de kieswet, die bovendien voortdurend werd aangepast, verhoogden de verwarring. Grote aantallen stemmen gingen verloren ten gevolge van hoge kiesdrempels en politieke versplintering. Zo bleef vrijwel het gehele conservatieve deel van het Poolse politieke spectrum buiten de Sejm, het Poolse parlement, na de verkiezingen van eind 1994. De opkomst bij verkiezingen is over het algemeen laag, hetgeen een beperkt vertrouwen verraadt in de politiek in het algemeen en in de partijpolitiek in het bijzonder (Dauderstädt et al., 1999, p. 60-62). De mate waarin sociale groepen zich met bepaalde politieke partijen associëren is evenmin sterk. Gevolg: een politieke veranderlijkheid die uitzonderlijk is, zelfs in vergelijking met nieuwe democratieën eerder in de geschiedenis, zoals Duitsland en Italië na '45 of Spanje en Portugal in de jaren zeventig.⁶

Alle partijpolitieke onrust ten spijt heeft het democratische midden zich weten te handhaven. Extremistische partijen bleven niet zonder aanhang maar kwamen vrijwel nergens aan de macht. Zoals Tabel 6 laat zien, bezetten centrum-rechts (liberaal/conservatief) en centrum-links (sociaal-democratisch) samen bijna 60 procent van de parlementszetels (hoewel ze waarschijnlijk een kleiner deel van de stemmen haalden). Zonder een centrum-links alternatief was de kans veel groter geweest dat maatschappelijke onvrede zich in politiek extremisme zou hebben vertaald. Het politieke centrum is nog sterker en breder als ook de gedeeltelijk hervormde partijen van de Albanese, Bulgaarse en Roemeense socialisten ertoe zouden worden gerekend, evenals de gematigde nationalistische partijen zoals de Beweging voor een Democratisch Slowakije (HZDS) van Vladimir Meciar of de VMRO, de Binnenlandse Macedonische Revolutionaire Organisatie. In ieder geval zijn orthodoxe communisten (met uitzondering wellicht van de Tsjechische kameraden) en fascistoïde nationalistische partijen in vrijwel de

TABEL 6 De samenstelling van parlementen (percentage zetels per politiek-ideologische stroming, op 1 januari 1999)

Land	Communistisch	Post-communistisch/autoritair socialistisch	Sociaaldemocratisch	Conservatief/liberaal	Nationalistisch-autoritair	Etnisch-regionaal	Divers/niet partijgebonden	Vacant
Albanië	0,0%	65,2%	5,2%	21,3%	2,6%	2,6%	3,2%	0,0%
Armenië	3,7%	0,0%	0,5%	71,6%	0,0%	0,0%	23,2%	1,1%
Belarus	16,2%	12,7%	0,4%	6,5%	0,0%	0,0%	40,4%	23,8%
Bosnië-Herzegovina	0,0%	0,0%	4,8%	9,5%	0,0%	85,7%	0,0%	0,0%
Bulgarije	0,0%	24,2%	7,1%	57,1%	3,7%	7,9%	0,0%	0,0%
Kroatië	0,0%	0,0%	8,7%	20,5%	3,1%	64,6%	3,1%	0,0%
Tsjechische Republiek	12,0%	0,0%	37,0%	51,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Estland	0,0%	0,0%	5,9%	81,2%	6,9%	5,9%	0,0%	0,0%
Georgië	0,4%	0,0%	47,2%	17,0%	0,0%	13,6%	19,1%	2,6%
Hongarije	0,0%	0,0%	34,7%	61,4%	3,6%	0,0%	0,3%	0,0%
Letland	0,0%	0,0%	14,0%	69,0%	17,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Litouwen	0,0%	8,5%	8,5%	74,5%	0,0%	1,4%	7,1%	0,0%
Macedonië	0,0%	1,7%	22,5%	3,3%	50,8%	21,7%	0,0%	0,0%
Moldova	39,6%	0,0%	0,0%	23,8%	0,0%	36,6%	0,0%	0,0%
Polen	0,0%	0,0%	35,7%	63,9%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%
Roemenië	0,0%	26,5%	1,5%	35,6%	10,8%	11,7%	0,0%	0,0%
Russische Federatie	35,1%	7,6%	0,0%	27,1%	11,6%	0,0%	18,7%	0,0%
Slowakije	0,0%	0,0%	18,0%	34,0%	38,0%	10,0%	0,0%	0,0%
Slovenië	0,0%	0,0%	10,0%	65,6%	22,2%	2,2%	0,0%	0,0%
Oekraïne	26,9%	10,4%	5,6%	45,1%	0,0%	0,0%	10,4%	1,6%
Joegoslavië	0,0%	60,9%	0,7%	21,7%	11,6%	5,1%	0,0%	0,0%
Totaal	8,8%	10,3%	15,6%	42,4%	6,7%	6,9%	7,7%	1,7%

Bron: Dauderstädt et al., 1999, p. 136-137

gehele regio van louter marginale betekenis gebleven (de oorlogsgebieden in voormalig Joegoslavië laten we hier buiten beschouwing).

In dit licht is de democratisering (of ‘sociaal-democratisering’) van de voormalige communistische partijen een cruciaal element geweest van de democratisering in een aantal landen (Dauderstädt et al., 1999, p. 77-82). Het is de ene kant van de relatie tussen democratie en sociaal-democratie in oostelijk Europa: democratie heeft de sociaal-democratie nodig. Het omgekeerde is minstens even waar: de sociaal-democratie kan niet zonder democratie. In geen enkel land met een dubieuze democratische reputatie, inclusief de Russische Federatie, zijn sociaal-democratische partijen in staat gebleken zich te handhaven.

De sociaal-democratie in Centraal- en Oost-Europa heeft drie wortels: de ‘historische’ partijen, die rechtstreeks voortkomen uit de sociaal-democratie van het interbellum en na veertig jaar emigratie zijn teruggekeerd op het politieke toneel; de reformistische geleidingen binnen de communistische partijen; en de linkervleugel van de oppositie en burgerbewegingen tegen het communisme. Alleen in de Tsjechische Republiek is een historische sociaal-democratische partij in staat gebleken zich een belangrijke positie te bevechten (daarbij geholpen door een communistische partij die haar orthodoxe, conservatieve karakter goedgekeurd heeft behouden). Elders in de regio komt de huidige sociaal-democratie voort uit in meer of mindere mate hervormde communistische partijen. In dit opzicht is de sociaal-democratie trouwens niet uitzonderlijk. In het algemeen hebben historische partijen, van welke kleur dan ook, grote moeite gehad zich onder de gewijzigde omstandigheden van de postcommunistische democratie te manifesteren.

Waarom zijn de partijstructuren zo veranderlijk? De overvloed aan politieke partijen zou een rol kunnen spelen. Er is in ieder geval geen gebrek aan politieke partijen in de postcommunistische wereld. Aan de eerste geheel vrije verkiezingen in Polen deed een groot aantal politieke partijen mee, waarvan de meeste echter behoorden tot de categorie der *partie kanapowe*—partijen waarvan de leden op een bank passen. Het aantal partijen is echter niet het grote probleem. Ernstiger is de ideologische en organisatorische zwakte van de meeste partijen en meer in het bijzonder de geringe mate waarmee de bevolking zich

ermee identificeert. Het partijlandschap is sterk gefragmenteerd. Partijen zijn klein en geïsoleerd, gegroepeerd rondom individuen. Ze lijden onder een ernstig gebrek aan legitimiteit. Ze worden als een bijproduct van de democratisering beschouwd, als een noodzakelijk kwaad (Juchler, 1997, p. 902).

Hoewel het negatieve imago van politieke partijen en de beweeglijkheid van het politiek landschap vrijwel algemeen zijn, is ook hier sprake van aanzienlijke verschillen tussen landen. De Russische Federatie kent alle instituties van een gevestigde democratie, waaronder een reeks politieke partijen, maar de 'echte' politiek (machtsvorming, onderhandeling, besluitvorming) is in hoge mate informeel, niet-geinstitutionaliseerd en ondoorzichtig. Er is geen duidelijke scheiding van machten (tussen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht, noch tussen de verschillende onderdelen van de uitvoerende macht).

Overtuigende en onbetwiste mechanismen voor het oplossen van conflicten ontbreken. De politieke cultuur is sterk antagonistisch. Politieke macht is vaak even snel gewonnen als verloren. Ze berust nog steeds goeddeels op persoonlijke relaties. Vitale onderdelen van de uitvoerende macht zijn aan iedere democratische controle onttrokken. De Nationale Veiligheidsraad (waarin de belangrijkste vragen van binnen- en buitenlandse veiligheid worden besproken), de presidentiële staf (die uit duizenden ambtenaren bestaat) en het presidentiële veiligheidsapparaat (een soort militaire keurtroepen) zijn alleen verantwoording schuldig aan de president. Het is typerend dat bijna de helft van de respondenten op de vraag (gesteld in het midden van de jaren negentig) of zij meer of minder invloed dachten te hebben op de politiek in vergelijking met de communistische tijd, antwoordden: minder (White, 2000, p. 271). Het is zeker een van Jeltsins grootste vergissingen geweest om geen sterke politieke instituties en stevige spelregels te creëren (met uitzondering dan van zijn 'superpresidentschap') (Sjevtsova, 1999, p. 3). Onder dergelijke omstandigheden bleven politieke partijen in postcommunistisch Rusland van secundair belang. Ze zijn zwak en impopulair (met de Communistische Partij van Gennadi Zjoeganov als gedeeltelijke uitzondering). Politieke partijen zijn in geen enkel opzicht opgewassen tegen de uitvoerende macht van president en regionale leiders (voorzover ze al niet uitdrukkelijk waren bedoeld als instrumenten van

diezelfde(n), zoals de presidentiële *Jedinstvo*-partij). Russen hebben over het algemeen weinig vertrouwen in de instellingen die over hen regeren, zoals peilingen van de publieke opinie telkenmale aangeven, maar politieke partijen behoren wel tot de meest gewantrouwde instituties (White, 2000, p. 270).

De relatie tussen partijen enerzijds en de maatschappelijke belangen die zij idealiter vertegenwoordigen is over het algemeen zwak. De belangen van specifieke maatschappelijke groepen zijn dan ook in de loop van de transitie nogal aan verandering onderhevig geweest. Een dualistische samenleving van een kleine maar in alle opzichten machtige *nomenklatoera* en een verder vrijwel ongelaaide bevolking is veranderd in een pluralistische maatschappij van vele sociale groepen en uiteenlopende belangen, verdeeld langs talloze lijnen. Aanvankelijk was de belangrijkste scheidslijn die tussen communisten en anticommunisten (Dauderstädt et al., 1999, p. 58 e.v. en Kitschelt et al., 1999, p. 64-69). Zij vond haar politieke uitdrukking in de brede burgerbewegingen (zoals Solidariteit en Burgerforum) die zichzelf als belangrijkste opdracht hadden gesteld het politieke bestel ingrijpend te hervormen. Het wekte dan ook weinig verbazing dat toen de communistische partijen eenmaal de aftocht hadden gebazen, deze burgerbewegingen uiteenvielen in verschillende politieke oriëntaties en partijen. Hoewel ze voor een belangrijk deel aan scherpte heeft ingeboet, speelt de scheiding tussen communisten en anti-communisten toch nog steeds een rol in de dikwijls symbolische politieke strijd in oostelijk Europa. Conflicten over nut en noodzaak van politieke zuiveringen (*lustration* in het jargon), over de vraag of voor voormalige communistische *apparatsjiki* plaats is in de nieuwe democratische politiek en over de vraag of slachtoffers van het communisme niet moeten worden gecompenseerd (of schadeloos gesteld), worden dikwijls nog in een dergelijke zwart-wittegenstelling getrokken. Conservatieve partijen spelen hierop in in hun strijd tegen de voormalige communistische partijen—of die partijen zich nu wel of niet hebben losgemaakt van hun verleden.

De maatschappelijke verhoudingen zijn nu veel ingewikkelder dan onder het communisme. De transitie heeft allereerst een kloof tussen verliezers en winnaars van de economische veranderingen gecreëerd. Waar de verliezers aandringen op politieke bescherming van hun sociale status, omarmen de winnaars de nieuwe open marktecono-

mie. Deze scheiding lijkt op de traditionele tegenstelling tussen arbeid en kapitaal, met dien verstande dat vele entrepreneurs, vooral in de takken van bedrijvigheid die onvoldoende in staat zijn de concurrentie aan te gaan, aanzienlijk minder heil van de markt verwachten dan de ondernemers (en een belangrijk deel van hun personeel) in de moderne en expanderende private sector. Gaat het hierbij vooral om klassieke sociale en economische belangen, andere tegenstellingen zijn veel meer bepaald door levensstijl, identiteit en cultuur. Er kunnen ingrijpende verschillen zijn tussen regio's (of tussen de bevolking in de steden en op het platteland), tussen etnische groepen, tussen traditionalisten en modernisten, tussen vrijzinnigen en diegenen die meer verwachten van autoritaire oplossingen, tussen nationalisten en kosmopolieten. Politieke partijen staan zelden uitsluitend aan één kant van een scheidslijn. Ze varen tussen de verschillende klippen door. Partijen die zich vooral beroepen op hun identiteit, die snel geneigd zijn symbolische politiek te bedrijven, zullen uiteindelijk ook een standpunt moeten bepalen over de richting van de economische veranderingen. Socialistische en sociaal-democratische partijen hebben zich in een vroeg stadium moeten uitspreken over lidmaatschap van Europese Unie en NAVO (en de meeste hebben dat ook gedaan, in positieve zin). Politieke partijen beconcurreren elkaar natuurlijk niet uitsluitend op politieke overtuigingen en programma's.

Charismatisch leiderschap is een belangrijk goed, politieke en bestuurlijke competentie is van grote betekenis en dat geldt ook voor de grijze sector van de politiek: patronage, cliëntelisme, vriendjespolitiek. Partijen zijn tot op zekere hoogte producten van de politieke cultuur in hun land. De maatschappelijke houding ten opzichte van autoriteit; de wijze waarop met conflicten wordt omgegaan, maar ook electorale wetgeving en de structuur van de staat (het relatieve gewicht van de verschillende delen van het bestuursapparaat of de manier waarop de scheiding der machten vorm heeft gekregen) – dit alles bepaalt in belangrijke mate de aard en onderlinge relaties van politieke partijen (Kitschelt et al., 1999, p. 43–93). In grote lijnen kan worden geconcludeerd dat de programmatische concurrentie belangrijker is in ontwikkelde parlementaire systemen, terwijl charismatisch leiderschap of cliëntelisme eerder van betekenis zal zijn in de minder ontwikkelde, presidentiële democratieën.

Een politieke democratie is gediend bij een levendige, krachtige *civil society*, die de samenleving bindt aan de politiek, die de politieke partijen aanvult bij het formuleren en behartigen van sociale waarden en belangen, die politieke keuzen mede bepaalt en ze inbrengt in het publieke debat.⁷ Aangezien de meeste partijen over een zo breed en omvangrijk mogelijke publieke steun willen beschikken, zullen ze dikwijls gedwongen zijn conflicterende belangen te integreren en ze derhalve aan te lengen en te verzachten. Maatschappelijke organisaties daarentegen kunnen zich permitteren *single issue*-bewegingen te zijn en specifieke belangen te verdedigen. In Centraal- en Oost-Europa is de stand van de *civil society*, ook hier een voorwaarde voor een levensvatbare rechtsstaat, net zo divers als die van de democratie zelf. Hoewel non-gouvernementele organisaties in alle landen actief zijn, zijn ze in Centraal-Europa aanzienlijk talrijker (en in politiek opzicht relevanter) dan elders in de regio. Ruslands *civil society* is dramatisch zwak; aanzienlijk zwakker zelfs dan in de laatste jaren van het communisme. De frustratie van een belangrijk deel van de bevolking heeft zich niet vertaald in een levendige sociale activiteit; integendeel, de Russen zijn veelal passief. Of deze maatschappelijke rust bedrieglijk is, zoals Sjevtsova beweert, moet worden afgewacht, maar ze stelt terecht de vraag: 'Hoe sterk kan een regering zijn die is gebaseerd op de ontgoocheling van de bevolking?' (Sjevtsova, 1999, p. 2). Rusland is niet uniek. Andere landen kampen met vergelijkbare problemen. Toch is de situatie in het algemeen natuurlijk verbeterd. Zelfs een gemankeerde democratie laat meer ruimte aan het maatschappelijke initiatief dan een rigide communisme. Zo heeft de Kerk haar maatschappelijke positie weer ingenomen. In Polen, waar ze een belangrijke rol in de oppositie tegen het communistische regime speelde, is ze weer de voornamelijk conservatieve kracht van weleer, hoewel minder invloedrijk dan ze zelf verwachtte. In de meeste landen schaarde de Kerk zich aan de zijde van de conservatieve en nationalistische stromingen. Religie is dikwijls een kernstuk van de nationale of etnische identiteit. Vakbonden, decennialang vooral een verlengstuk van de communistische autoriteiten, hebben hun onafhankelijkheid (en diversiteit) terug. De oude, hervormde vakbonden steunen over het algemeen de huidige sociaal-democratische partijen; de nieuwe organisaties die in veel landen zijn opgezet, staan dikwijls dichter bij de meer conservatieve politieke partijen. Werkgeversorga-

nisaties, de vanzelfsprekende partners van het economisch (en politieke) liberalisme zijn zwak—net als het liberalisme zelf.

De internationale dimensie

Hoewel de democratie opmerkelijke vooruitgang heeft geboekt betekenen vrije verkiezingen niet per se volledige politieke vrijheid, wordt lang niet overal en altijd politieke verantwoording afgelegd en is de rechtsstaat nog in vele opzichten onvolkomen. Mensenrechten worden soms op grote schaal geschonden en etnische en andere minderheden worden nog altijd gediscrimineerd, zo niet erger. De belangstelling van de politiek is over het algemeen gering. Partijen, parlementen, besturen en rechterlijke macht zijn dikwijls onbetrouwbaar en corrupt. De politieke macht is vaak nog als vanouds geconcentreerd in de handen van weinigen. De bevolking kijkt toe. Ze gelooft het wel. Gezien de problemen en de onderlinge verschillen kan de internationale betrokkenheid bij de democratisering van de regio niet anders dan gedifferentieerd zijn. In de meer ontwikkelde landen van Centraal-Europa gaat het er vooral om gevestigde democratieën te steunen tegen potentiële bedreigingen (waarover hieronder meer), terwijl elders de democratie nog van de grond getild moet worden. In beide gevallen is dit vanzelfsprekend in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de democratische krachten in deze landen zelf. Democratisering van buitenaf is een moeizame zaak. Er zijn vele andere, minder directe manieren om de democratische verhoudingen te stimuleren, zoals economische steun en samenwerking, hulp bij het onderwijs, bij de gezondheidszorg en bij al die maatschappelijke instanties zonder welke een politieke democratie niet kan functioneren.

Vanuit het perspectief van West-Europa heeft het onderscheid tussen de meer en de minder ontwikkelde democratieën in Centraal- en Oost-Europa in 1998 een nieuwe dimensie gekregen. De groep van meest ontwikkelde en democratische landen is geassocieerd met de Europese Unie en onderhandelt sindsdien over toetreding. De volgende reeks landen die op uitbreiding van de Unie hoopt en die vanaf 2000 in de slag is over de voorwaarden voor toetreding, is zowel in economisch als politiek opzicht minder vergevorderd. Beide categorieën landen voldoen echter aan de criteria van Kopenhagen,

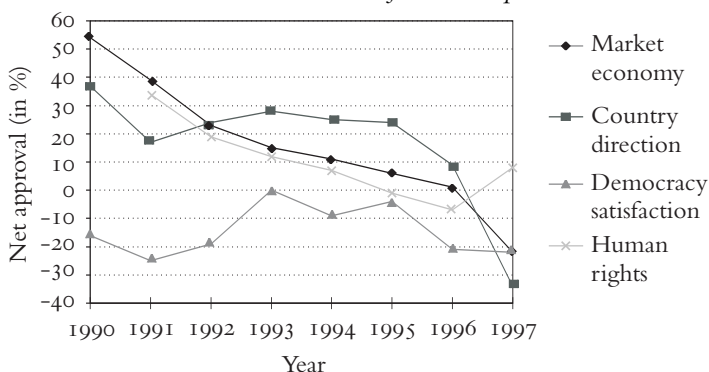
waarmee, daar mogen we van uitgaan, de basis voor een verdere democratisering is gelegd. De hervormingen die de komende tijd in deze landen zullen worden doorgevoerd, zijn vrijwel allemaal gericht op het voldoen aan de standaarden en vereisten van de Europese Unie, waarbij de vraag of ze ook werkelijk de democratie dienen van secundair belang is. De overige landen in Zuidoost-Europa (Kroatië, Albanië, Bosnië, Macedonië en later wellicht Joegoslavië) zouden moeten profiteren van het Stabiliteitspact en van de associatieovereenkomsten met de Europese Unie. Deze landen voldoen niet aan de criteria van Kopenhagen, hoewel sommige wel lid zijn van de Raad van Europa, wat in het algemeen toch voor een internationale bejegeling van goed democratisch gedrag doorgaat. De landen van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (de voormalige Sovjet-Unie minus de Baltische staten) vormen een vierde, en opnieuw zeer diverse groep. Terwijl Rusland, Oekraïne, Georgië en Moldova lid zijn van de Raad van Europa, hebben de andere lidstaten zelfs deze lage drempel niet weten te overschrijden.

Het verlangen deel te zijn van 'Europa', vertaald in het streven toe te treden tot de Europese Unie of de Raad van Europa, is in algemene zin een belangrijke stimulans geweest om democratische en economische hervormingen door te voeren. Hervormers presenteren zichzelf als voorstanders van Europa, worden ook als zodanig in westelijk Europa geaccepteerd, en creëren daarmee toegang tot de Europese instituties; terwijl minder democratische politici (Meciar in Slowakije, Franjo Tudjman in Kroatië) vooral als hindernissen op weg naar Europa werden gezien. Terwijl de Europese Unie volledige democratische hervormingen eist voordat sprake kan zijn van onderhandelingen over toetreding, heeft de Raad van Europa dubieuze lidstaten geaccepteerd, in de hoop dat dit een aanzet zou zijn tot verdere hervormingen. Dit heeft tot op zekere hoogte gewerkt in het geval van Kroatië. Rusland toonde zich minder gevoelig voor deze benadering.

De versterking van de democratie in de landen die als eerste tot de Europese Unie zullen toetreden, vereist andere maatregelen dan de bevordering van democratische verhoudingen in gebrekkige democratieën en autoritaire regimes. Er is echter een gezamenlijk startpunt: de economie. In de woorden van Larry Diamond: 'Op zich hoeft armoede een democratische ontwikkeling niet onmogelijk te

maken, maar het verkort de levensverwachting van een democratie aanzienlijk, zeker als economische groei langer uitblijft' (Diamond, 1999, p. 262). De Tsjechische Republiek is een goed voorbeeld: ze is het meest ontwikkelde en welvarende land in de regio, waar de bevolking in 1990 de transformatie vol enthousiasme aanging. Iedere ontwikkeling die in Tsjechië de democratie in gevaar brengt, zal dat zeker doen in de minder vooruitgeschoven landen. Zoals Grafiek 1 aantoon, heeft de Tsjechische Republiek de afgelopen jaren een continue terugloop in de waardering van de markteconomie te zien gegeven. Dit was zelfs het geval in de jaren 1993-'96, een periode van economische groei, die trouwens wel gepaard ging met toenemende ongelijkheid.

GRAFIEK 1 *Groeiende onvrede in de Tsjechische Republiek*



Bron: Europese Commissie, *Central and Eastern Eurobarometer 8*, maart 1998.

De economische opleving werd wel weerspiegeld door twee andere indicatoren, namelijk de 'algemene ontwikkeling' (*country direction*) en de mate van 'tevredenheid met de democratie' (*democracy satisfaction*). Deze beide indicatoren liepen pas terug met het begin van de economische problemen, in 1995-'96.

Verontrustender dan deze tendensen is de afname van het respect voor de mensenrechten die zich aftekent sinds 1991. Deze negatieve trend werd pas in 1997 gekeerd, en dat had waarschijnlijk van doen met het aantreden van een nieuwe regering. Hoewel er geen verge-

lijkbare gegevens zijn voor de jaren erna, heeft de crisis doorgezet, zowel in economisch als in politiek opzicht. Hieruit kan waarschijnlijk ook de toenemende populariteit van de tamelijk orthodoxe communistische partij worden verklaard. Algemene indicatoren en deze specifieke ontwikkelingen in Tsjechië geven het belang van sociaal-economische veranderingen aan voor democratische legitimiteit. Dit geldt allereerst voor jonge democratieën, waar ongewenste ontwikkelingen eerder aan de democratische orde als zodanig zullen worden geweten dan aan specifieke aspecten zoals de prestaties van individuele politici.

De bevordering van economische groei en welvaart is waarschijnlijk de meest effectieve manier om de democratie te bevorderen. Het is natuurlijk wel een aanpak van de lange adem. In het geval van de redelijk ontwikkelde landen die als eerste in aanmerking komen voor opname in de Europese Unie, zou het proces van toetreding (de duur van de transitie, afwijkingen van het *acquis communautaire*, specifieke assistentie voor en na toetreding) moeten worden vormgegeven op een wijze die rekening houdt met de specifieke behoeften van de nationale economieën. Toetreding zal de druk van de transitie op de samenlevingen verder verhogen en in het bijzonder op de groepen die er sowieso al nauwelijks van hebben geprofiteerd (degenen die van een uitkering afhankelijk zijn, werknemers in de collectieve sector, vooral in de staatsbedrijven, en de bevolking in de relatief onderontwikkelde oostelijke gebieden van de regio). Hoewel de financiële overdrachten door de Unie, de toegang tot de gemeenschappelijke markt en de toename van buitenlandse investeringen ongetwijfeld een positief effect zullen hebben op de welvaart in het algemeen, bieden ze vooralsnog weinig troost voor de verliezers van de transitie. Angst voor de economische risico's, in combinatie met afkeer van het verlies aan nationale soevereiniteit en culturele eigenheid, hebben de algemene geporteertheid voor toetreding al danig teruggebracht na 1996—en niet alleen onder de Poolse boeren. Deze ontwikkeling blijft niet noodzakelijkerwijs beperkt tot de toetreding. Ze zou ook kunnen leiden tot een algemenere onvrede met de politieke democratie en de Europese oriëntatie in Centraal-Europa.

De meeste postcommunistische landen hebben niet veel keuzeruimte in hun sociaal en economisch beleid; de algemene richting

staat vast. Zelfs als de sociale gevolgen van de gevoerde politiek op de korte termijn ernstig zijn voor belangrijke delen van de samenleving, dan nog lijkt er geen levensvatbaar alternatief voor wat ondertussen de 'Washington Consensus' van de vrije markt is gaan heten. Vooral de landen die met hoge schulden kampen, worden geconfronteerd met de strikte beperkingen die internationale financiële markten en instituties aan hun economisch beleid stellen. Kiezers die van een nieuwe regering een nieuw beleid verwachtten, werden doorgaans teleurgesteld. Als ze vervolgens een keer de keuze maken voor een minder democratische, een meer radicale of populistische partij die werkelijke veranderingen belooft, zullen ze waarschijnlijk opnieuw worden teleurgesteld—in ieder geval zal de beloofde verbetering van hun situatie waarschijnlijk niet worden waargemaakt. Overigens is een dergelijke ontwikkeling al zichtbaar. Ook in Centraal-Europa appelleren politieke partijen aan de frustraties van de verliezers van de transitie. Ze doen dit op basis van een interessante mix van sociaal-democratische en nationalistische retoriek. Politieke en economische veranderingen bedreigen in hun optiek niet alleen de sociale belangen van de maatschappelijk minderbedeelden maar vooral ook de culturele eigenheid, zo niet superioriteit van de eigen natie.

Zelfs voor de landen die niet op de nominatie staan in de nabije toekomst tot de Europese Unie toe te treden, is de Unie dikwijls al de belangrijkste handelspartner. Het huidige beleid van de gemeenschap lijkt vaak echter meer gericht op de beperkte kortetermijnbelangen van de Unie zelf dan op de ontwikkeling en de verantwoorde economische groei van deze buurstaten (Dauderstädt, 1997). Na de eerste ronde van uitbreiding zou de economische positie van deze landen nog kwetsbaarder kunnen worden, daar de handels- en kapitaalstromen wellicht in nog sterkere mate dan nu het geval is naar de nieuwe lidstaten in Centraal-Europa gaan.

In het geval van autoritaire regimes zou een bijdrage aan economische groei als problematisch kunnen worden gezien. Per slot van rekening zullen de bevordering van handel en investeringen op de korte termijn de positie versterken van regeringen die het met de mensenrechten niet zo nauw nemen. Het isoleren van ondemocratische regimes is echter vrijwel altijd contraproductief—zowel op de langere als op de korte termijn, voorzover het niet de machthebbers

maar juist de zwakke groepen in de samenleving zijn die de nadelige consequenties van sancties ondervinden en daar niet in eerste instantie de eigen onderdrukkers maar de grote boze buitenwereld voor verantwoordelijk stellen. Wat te doen? Wellicht is het stellen van het goede voorbeeld door landen in de regio waar democratie en economische groei wel hand in hand gaan, de meest effectieve aanpak. Het is niet ondenkbaar dat het Poolse voorbeeld een positieve uitstraling heeft op Belarus of Oekraïne—is het niet op de machthebbers, dan toch wellicht op een belangrijk deel van de bevolking waarnaar diezelfde machthebbers uiteindelijk toch zullen moeten luisteren.

Het bijdragen aan de groei van de welvaart is slechts één en waarschijnlijk niet de meest directe en snelle wijze van bevordering van de democratie. Rechtstreekse samenwerking met de maatschappelijke krachten die van onmiddellijke betekenis voor de democratie zijn is tenminste zo belangrijk. Hierbij kan worden gedacht aan steun aan politieke partijen, aan onderwijs- en onderzoeksinstituten en aan onafhankelijke media. In democratische landen kan een deel van de hulp en bijstand aan regeringen worden verleend. Iedere bijdrage aan de versterking van de legitimiteit van democratisch bestuur moet worden aangegrepen, en daaronder vallen ook assistentie bij de bestrijding van corruptie, bij de vreedzame beslechting van conflicten, bij coalitievorming en bij de bevordering van een democratische politieke cultuur. Op het niveau van de samenlevingen zouden samenwerking en dialoog zowel gericht moeten zijn op het functioneren van democratische instituties op *grassroots*niveau (waarbij kan worden gedacht aan politieke partijen, vakbonden en overige non-gouvernementele organisaties en vormen van lokaal bestuur) als op de versterking van de waarden en de overtuigingen die aan de politieke democratie ten grondslag liggen (zoals openheid en tolerantie).

Dergelijke activiteiten worden al geruime tijd ondernomen, zowel in de vorm van bilaterale contacten als op het niveau van de Europese Unie en overige internationale organisaties. Het MATRA-project van het ministerie van Buitenlandse Zaken bestrijkt de meeste terreinen die hier als relevant voor de democratische continuïteit van oostelijk Europa worden beschouwd. Een succesvolle internationale betrokkenheid vergt vanzelfsprekend meer dan het opleggen van de instituties en procedures die bij ons zo goed blijken te werken. Blauwdrukken zijn zinloos. De democratie is geen exportartikel. In-

ANNEX

Het Amerikaanse Freedom House geeft het volgende overzicht van de democratische score in Centraal- en Oost-Europa (1989/'90-1998/'99):

TABEL A1 *De ontwikkeling van politieke vrijheid in Centraal- en Oost-Europa vanaf 1989*

Land/Jaar	1989-'90	1990-'91	1991-'92	1992-'93	1993-'94	1994-'95	1995-'96	1996-'97	1997-'98	1998-'99
Albanië	NV	NV	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV
Armenië	-	-	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV
Azerbeidzjan	-	-	GV	GV	NV	NV	NV	NV	GV	GV
Belarus	-	-	GV	GV	GV	GV	GV	NV	NV	NV
Bosnië-	-	-	-	NV	NV	NV	NV	GV	GV	GV
Hercegovina										
Bulgarije	NV	GV	V	V	V	V	V	V	V	V
Kroatië	-	-	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV
Tsjechische Republiek	-	-	-	-	V	V	V	V	V	V
Tsjecho-	NV	V	V	V	-	-	-	-	-	-
Slowakije										
Estland	-	-	V	GV	V	V	V	V	V	V

Georgië	—	—	NV	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV
Hongarije	GV	V	V	V	V	V	V	V	V	V
Kazachstan	—	—	GV	GV	GV	NV	NV	NV	NV	NV
Kirgizië	—	—	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV
Letland	—	—	V	GV	GV	V	V	V	V	V
Litouwen	—	—	V	V	V	V	V	V	V	V
Macedonië	—	—	—	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV
Moldova	—	—	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV
Polen	GV	V	V	V	V	V	V	V	V	V
Roemenië	NV	NV	GV	GV	GV	GV	GV	V	V	V
Russische Federatie	—	—	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV
Slowakije	—	—	—	—	GV	V	V	GV	GV	V
Slovenië	—	—	V	V	V	V	V	V	V	V
Tadzjikistan	—	—	GV	NV	NV	NV	NV	NV	NV	NV
Turkmenistan	—	—	GV	NV	NV	NV	NV	NV	NV	NV
Oekraïne	—	—	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV	GV
Oezbekistan	—	—	GV	NV	NV	NV	NV	NV	NV	NV

v = vrij; gv = gedeeltelijk vrij; nv = niet vrij. Bron: Freedom House (www.freedomhouse.org)

zicht in de specifieke omstandigheden van de individuele landen en samenwerking met partijen ter plekke is onder alle voorwaarden een eerste vereiste. En die omstandigheden, zo hebben wij in deze bijdrage hopen duidelijk te maken, lopen ondanks alle gemeenschappelijke problemen soms zeer uiteen.

Noten

1. In deze bijdrage gebruiken we Centraal- en Oost-Europa of oostelijk Europa als aanduiding voor de gehele voormalige communistische regio. Centraal-Europa betreft over het algemeen de Baltische staten, Polen, Tsjechië, Slowakije en Slovenië. Met Oost-Europa worden de landen verder oostwaarts bedoeld en de Balkan of Zuid-oost-Europa spreekt in dit verband voor zich.

2. Attila Agh (1998, p. 6) spreekt in dit geval dan ook over de herdemocratisering in Centraal-Europa en democratisering elders in de regio. Dit onderscheid zou van grote betekenis kunnen zijn voor de verschillen in de transitie die volgde op de omwenteling van 1989/'91, vooral de omvang en snelheid van de democratische consolidatie.

3. Het belangrijkste werk over de relatie tussen economische ontwikkeling en democratisering is van Seymour Martin Lipset (1959 en 1960). Het belang van de *civil society* wordt uiteengezet door Robert Putnam et al. (1993). Ronald Inglehart (1997) en Larry Diamond (1999) hebben meer in het algemeen de voorwaarden voor democratie en democratisering geanalyseerd.

4. Milosevic heeft door persoonlijke invloed in plaats van juridische veranderingen een grondwettelijk zwak presidentschap weten om te zetten in een sterke politieke functie.

5. *Izvestija*, 25 februari 2000.

6. Zie onder meer: Richard Rose, 'Mobilizing demobilized voters in post-communist societies', zoals geciteerd door Wolfgang Merkel (1996).

7. Voor een meer volledige lijst van functies, zie: Diamond, 1999, p. 218-260.

Atilla Agh, 1998, *Emerging democracies in East Central Europe and the Balkans*, Cheltenham/Northampton: Elgar.

Robert J. Barro, 1997, *Determinants of economic growth. A cross-country empirical study*, Cambridge/Londen: The MIT Press.

Ralf Dahrendorf, 1990, *Reflections on the revolution in Europe*, New York: Times Books.

Michael Dauderstädt, 1997, *The EU and its poor neighbours: how the centres could help those on their periphery*, Series Eurokolleg, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.

Michael Dauderstädt, André Gerrits en György Márkus, 1999, *Troubled transition. Social democracy in East Central Europe*, Amsterdam/Bonn: WBS, AMS, FES.

Larry Diamond, 1999, *Developing democracy toward consolidation*, Baltimore/Londen: Johns Hopkins University Press.

M. Steven Fish, 1998, 'Democratization's requisites: the postcommunist experience', in: *Post-Soviet Affairs*, 14 (juli-september) no. 3, p. 214.

Samuel P. Huntington, 1996, *The clash of civilizations and the re-making of world order*, New York: Simon and Schuster.

Dennis P. Hupchick, 1994, *Culture and history in Eastern Europe*, New York: St. Martin's Press.

Ronald Inglehart, 1997, *Modernization and postmodernization. Cultural, economic, and political change in 43 societies*, Princeton: Princeton University Press.

Jakob Juchler, 1997, 'Probleme der Demokratisierung in den osteuropäischen Transformationsländer', in: *Osteuropa*, 47 (september) no. 9.

Herbert Kitschelt et al., 1999, *Post-communist party systems. Competition, representation, and inter-party cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Grzegorz W. Kolodko, 1999, *Ten years of postsocialist transition. Les-*

sons for policy reforms, World Bank Policy Research Working Paper, Washington.

Seymour Martin Lipset, 1959, 'Social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy', in: *American Political Science Review*, no. 53, p. 69-105.

Seymour Martin Lipset, 1960, *Political Man*, New York: Doubleday.

Wolfgang Merkel, 1996, 'Die Konsolidierung postautoritärer Demokratien: Ein theoretisches Modell (nicht nur) für Osteuropa', in: Klaus Armingeon (Hrsg.), *Der Nationalstaat am Ende des 20. Jahrhunderts*, Bern/Stuttgart/Wenen.

Adam Przeworski et al., 1996, 'What makes democracies endure', in: *Journal of Democracy* 7, no. 1.

Robert Putnam et al., 1993, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

Dani Rodrik, 1998, *Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses*, Manuscript. Harvard University, Cambridge, Mass., augustus.

Richard Rose en Christian Haerpfer, 1994, 'New democracies barometer III. Learning from what is happening', in: *Studies in Public Policy*, no. 230, Glasgow.

Lilia Shevtsova, 1999, *Yeltsin's Russia. Myths and realities*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Jack Snyder, 2000, *From voting to violence. Democratization and nationalist conflict*, New York/Londen: W.W.Norton.

Milada Anna Vachudová en Tim Snyder, 1997, 'Are transitions transitory? Two types of political change in Eastern Europe since 1989', in: *East European Politics and Societies*, 11 (winter) no. 1.

Stephen White, 2000, *Russia's new politics. The management of a postcommunist society*, Cambridge: Cambridge University Press.

Democratie in Latijns-Amerika: neopopulisme en *democraduras*

Er waart een spook door Latijns-Amerika. Tijdens de overgang van de twintigste naar de eenentwintigste eeuw resoneerde deze uitspraak van Venezuela's populistische president Hugo Chávez door de regio. De beroemde openingszin van het eerste *Communistisch Manifest* parafraserend waarschuwde Chávez voor de woede van miljoenen latino's die genoeg hebben van de armoede en corrupte regeringen. In januari 2000 vond vervolgens in Ecuador een opmerkelijke opstand plaats tegen de enorme prijsstijgingen als gevolg van het beleid van dollarisatie. Een nationale organisatie van indianen bezette overheidsgebouwen en werd bij de bezetting van het presidentiële paleis gesteund door een groep legerofficieren. Onder zware Amerikaanse druk om tot een 'constitutionele oplossing' te komen, werd deze inheemse coup snel de kop ingedrukt zonder dat een oplossing werd gevonden voor de onvrede onder de bevolking. In Brazilië werd de regering van Cardoso geconfronteerd met een onverwachte verharding van de protesten van landlozen. Alhoewel onder Cardoso voor het eerst sprake is van een serieuze herverdeling van land, dreigt zijn steun voor agrarische schaalvergroting de Braziliaanse kansarmen slechts verder te marginaliseren.¹

Uit recente politieke gebeurtenissen komt duidelijk naar voren dat democratisering in Latijns-Amerika een moeizaam proces is, met sterk wisselende uitkomsten. De periode van bloedige militaire regimes en burgeroorlogen is voorbij, maar alhoewel de regio inmiddels formeel democratisch bestuurd wordt, is wegens hardnekkige dictatoriale trekjes op veel landen de term *democradura* (een mengeling van *democracia* en *dictadura*) van toepassing. De gang van zaken rondom de presidentiële verkiezingen in Peru in het voorjaar van 2000 was niet opwekkend. Om zijn tweede herverkiezing mogelijk te maken verzon zittend president Fujimori een 'nieuwe interpretatie' van de grondwet. Dit gedrag paste uitstekend in zijn stapsgewijze dictatorialisering van de Peruaanse politiek sinds zijn democratische verkiezing

in 1990. Tegenstander Toledo, een in de vs opgeleide econoom die opvalt door zijn inheemse uiterlijke kenmerken, mobiliseerde enorme mensenmassa's tegen Fujimori en de oneerlijke verkiezingen, maar trok zich uiteindelijk terug omdat electorale manipulaties zijn zege zeker zouden beletten. In Venezuela heeft Chávez zich net als Fujimori op de golven van onvrede over de traditionele, corrupte politieke orde opgewerkt tot alleenheerser (*caudillo*).

In Bolivia regeert oud-dictator Hugo Banzer het land krachtens de noodtoestand. In het noorden en zuiden van Latijns-Amerika is daarentegen een graduele verschuiving weg van het oude politieke systeem waar te nemen. In Chili werd voor het eerst sinds Allende een socialistische president gekozen en werd de onschendbaarheid van Pinochet opgeheven. En in Mexico verloor de regeringspartij PRI, die 71 jaar onafgebroken in het zadel had gezeten, in juli 2000 de nationale verkiezingen. Met deze uitkomst van de eerlijkste verkiezingen uit de Mexicaanse geschiedenis lijkt 'de perfecte dictatuur' (Vargas Llosa) aan haar einde te zijn gekomen, maar of Mexico op korte termijn een democratie genoemd kan worden blijft ongewis.

Naast deze verscheidenheid en onzekerheid is er een belangrijke constante te onderscheiden in de Latijns-Amerikaanse politiek: de dominantie van het populisme. Populistische partijen en leiders hebben zich op effectieve wijze weten aan te passen aan mondiale ideologische verschuivingen. Lange tijd was het Latijns-Amerikaanse populisme synoniem voor een beleid van herverdeling en importsubsistentie; het was een socialistische stroming die werd beschouwd als de Latijns-Amerikaanse versie van de sociaal-democratie. In de *Van Dale* wordt populisme zelfs omschreven als 'anti-kapitalistische volksbeweging van meestal agrarische volksgroepen, met name in Zuid-Amerikaanse staten'. Sinds het begin van de jaren tachtig hebben populistische leiders en partijen echter neoliberale ideeën en beleid overgenomen. Deze ommekeer is opmerkelijk. Tegen de verwachting in bleken populisme en neoliberalisme vrij goed samen te gaan, ook al was het veranderingsproces niet eenvoudig. Een groot deel van de populistische partijen hervond of behield hun macht, ondanks 'impopulair' beleid en de aanzienlijke ideologische omslag.²

De dominantie van het populisme en de huidige *democradura*-verschijnselen kunnen niet los worden gezien van de algemene zwakte van de *civil society* in Latijns-Amerika. Er bestaat natuurlijk wel een

maatschappelijk middenveld, en dat is in de afgelopen twee decennia ook uitgedijd, maar van een ware autonomie *vis à vis* de staat is veelal geen sprake. *Cliëntelistische* en populistische relaties vormen sterke verticale schakels tussen deze twee domeinen. Met cliëntelistische relaties bedoelen we: netwerken van informele relaties gebaseerd op reciprociteit, simpel gezegd: ‘stemmen in ruil voor tortilla’s’.

Het resultaat hiervan is dat veel organisaties (af en toe) fungeren als een verlengstuk van de staat in plaats van als een schild tegen te grote staatsinvloed (Mouzelis, 1995). Een ander kwetsbaar punt is de traditie van personalisme die de interne democratie binnen maatschappelijke organisaties bemoeilijkt. We zullen zien dat de politieke cultuur van burgerschap niet volledig afwezig is maar dat die in deze regio constant concurrentie ondervindt van de cultuur van personalisme en centralisme. Het democratiseringsproces verloopt hierdoor gemankeerd.

De versteviging van democratie in de regio vereist op verschillende terreinen vooruitgang: versterking van de civiele maatschappij, hervorming van centrale instituties als de staat, politieke partijen en de rechterlijke macht, maar ook economische stabiliteit, ontwikkeling en een vermindering van de grote ongelijkheid. Dit is geen opsomming *à la carte*; voor de totstandkoming van een evenwichtige democratie dient nog op ieder van deze terreinen vooruitgang te worden geboekt. Bovendien hebben ze elkaar nodig. Om die reden wordt in dit hoofdstuk ook aandacht besteed aan economische ontwikkelingen en ongelijkheidskwesties. Grote economische ongelijkheid kleurt namelijk ook de politieke verhoudingen en vormt een obstakel voor werkelijke politieke gelijkheid. Deze wisselwerking tussen economische en politieke ongelijkheid heeft tevens een etnische component. Meer dan vijfhonderd jaar sinds de verovering van Latijns-Amerika zijn nog altijd grote delen van de inheemse bevolking economisch en politiek gemarginaliseerd, evenals veel van de nakomelingen van Afrikaanse slaven die naar het continent werden verscheept.

Voor een overzicht van de politieke stand van zaken in Latijns-Amerika wordt veelal ingezoomd op de veranderingen van de laatste jaren. Sinds het einde van de dictatoriale regimes in het zuiden van de regio en van de burgeroorlogen in Midden-Amerika hebben zich

inderdaad indrukwekkende democratiseringsprocessen voorgedaan, maar de continuïteit op veel politieke terreinen is eveneens interessant en belangwekkend. Want hoe is het mogelijk dat de politieke democratisering en economische liberalisering zo weinig verandering hebben gebracht in de dominante rol van het populisme in Latijns-Amerika? En waarom hebben de democratiseringsprocessen in veel gevallen slechts een *democradura* opgeleverd? Bij de behandeling van deze vragen zullen wij als volgt te werk gaan. Eerst bespreken wij de geschiedenis van het populisme in Latijns-Amerika en haar internationale politieke betrekkingen. Vervolgens geven wij kort het academische debat weer over het begrip Latijns-Amerikaans populisme, waarin economische en politieke interpretaties tegenover elkaar staan. Hierna gaan we in op de democratisering en liberalisering in de regio en op varianten van het neopopulisme. Wij besluiten met een discussie over de politieke toekomst van Latijns-Amerika.

Latijns-Amerikaans populisme

De verstoring van de internationale handel als gevolg van de Eerste Wereldoorlog en de depressie van 1929 openden mogelijkheden voor het ontstaan van nieuwe ontwikkelingsdoctrines in Latijns-Amerika. In de nasleep van deze schokken heerste er in een groot deel van de regio onvrede over het gevoerde *laissez faire*-beleid. De elitaire, export-georiënteerde regimes, die gedurende de negentiende eeuw de basis hadden gelegd voor staatsvorming en met steun van mijnbouw- en landbouwoligarchen de *estado oligárquico* hadden gevormd, stonden nu onder grote druk. Zij werden geconfronteerd met een viervoudige crisis: op het gebied van groei, verdeling, participatie en legitimatie. Deze crisis bood ruimte voor de opkomst van populistische regimes, die de nadruk legden op nationale ontwikkelingsstrategieën, industrialisatie, sociale voorzieningen, mobilisatie van arbeiders en het verkrijgen van brede steun onder de bevolking. De zogenaamde 'klassiek'-populistische regimes die opkwamen na de Depressie stonden bekend om hun anti-oligarchische en anticommunistische houding. De belangrijkste representanten van deze groep waren de regeringen van Lázaro Cárdenas in Mexico (1934-1940), Juan Domingo Perón in Argentinië (1946-1955 en 1973-1974), Getulio Vargas in Brazilië (1930-1945 en 1951-1954), José Maria Velasco

Ibarra in Ecuador (1944-1947), de APRA van Victor Haya de la Torre in Peru (opgericht in 1924) en Victor Paz Estenssoro in Bolivia (1952-1956, 1960-1964). In tegenstelling tot de rest van de regio slaagde de oligarchie in Midden-Amerika er wel in de gevolgen van de internationale crisis te overleven. Hierbij gesteund door militaire *caudillos* wisten zij lange tijd de roep om sociale hervormingen en modernisering te onderdrukken. Voorbeelden van deze dictaturen waren de regimes van de generaals Jorge Ubico in Guatemala (1931-1944), Maximiliano Hernández in El Salvador (1931-1944), Tiburcio Carías Andino in Honduras (1932-1948) en Anastasio Somoza García in Nicaragua (1936-1956).

Het grootste deel van Latijns-Amerika stond vanaf de jaren dertig tot de jaren zestig politiek gezien echter in het teken van het klassiek-populisme. Een belangrijke overeenkomst tussen de (uiteeraard onderling zeer verschillende) populistische regimes in de regio was het gedeelde ideaal van een sterke, interventionistische staat. Op economisch vlak was dit zichtbaar in de steun voor een ontwikkelingsmodel gebaseerd op importsubsstitutie-industrialisatie (ISI). De Latijns-Amerikaanse populistische regimes omarmden keynesiaanse beleidsmaatregelen, wat resulteerde in meer staatskapitalisme. In de praktijk betekende dit overheidscontrole over de exportsector ten behoeve van de kapitaalaccumulatie, onder meer via nationalisatie, vooral op het gebied van grondstoffen. Overheidsinterventie was bovendien gericht op de herverdeling van inkomens om de binnenlandse consumptie te stimuleren—vooral in de stedelijke gebieden—en om de sociale ongelijkheid te verminderen door middel van gratis onderwijs en gezondheidszorg.

Politiek kenmerkte het klassiek-populisme in Latijns-Amerika zich door het aanspreken van brede lagen van de bevolking, gepaard aan inkomensherverdeling en sterke leiders. Als gevolg van hun industrialisatiebeleid waren veel populistische partijen goed in staat eerder gemarginaliseerde groepen aan zich te binden, bijvoorbeeld arbeiders in de steden. Met behulp van een nationalistisch vertoog en veelvuldige verwijzingen naar 'het volk' en 'de natie' slaagden de populistten er tevens in andere sociale groepen, zoals de boeren, aan zich te binden. Naast staatscentralisme was—voortbouwend op de politieke cultuur van personalisme—charismatisch leiderschap een belangrijk ingrediënt van het populistisch recept. Hun regimes steunden op een

combinatie van leiderschap door en met coalities, in het bijzonder met industriëlen, de middenklasse, en intellectuelen.

In de loop van de jaren zestig kwam het klassiek-populistische model in Latijns-Amerikaanse landen onder druk te staan. De relatief gemakkelijke eerste fase van imports substitutie, de substitutie van in het buitenland gefabriceerde consumptiegoederen, was uitgeput. Terwijl—zeker vanaf begin jaren zeventig—de economische bronnen van groei opdroogden nam vanuit verschillende bevolkingsgroepen de behoefte aan deelname aan het economische proces en aan een rechtvaardiger inkomensverdeling snel toe. Dit gold voor nieuwe stedelingen maar ook voor boeren. Hoge inflatie en economische achteruitgang legden de contradicties van het populistische accumulatiemodel bloot. De spanning tussen kapitaalaccumulatie enerzijds en een beleid van herverdeling anderzijds leidde in sommige gevallen tot de ontrafeling van populistische coalities. In een aantal Zuid-Amerikaanse landen, waaronder Chili en Argentinië, ging de afschaffing van imports substitutie gepaard met de opkomst van militaire dictaturen die met harde hand een einde maakten aan de populistische utopie en die een neoliberaal aanpassingsprogramma implementeerden. In de gehele regio werd de *estado populista* vanuit meerdere kanten onder vuur genomen. Rechtse groeperingen schilderden de populisten af als demagogen die verantwoordelijk waren voor excessieve verwachtingen bij de massa en een onverantwoord hoge inflatie. Tegelijkertijd werden de populisten vanuit de hoek van de radicale sociale bewegingen (sterk beïnvloed door de Cubaanse revolutie van 1959) uitgemaakt voor charlatans die de arbeiders hadden misleid in hun keuze voor hervorming in plaats van revolutie.

Gedurende de jaren zeventig en tachtig werd er in een aantal Latijns-Amerikaanse landen nog geëxperimenteerd met variaties op het klassiek-populisme, maar binnen enkele jaren stapte het merendeel van de Latijns-Amerikaanse regeringen over op een neoliberaal ontwikkelingsmodel.³ Imports substitutie en overheidsinterventie maakten plaats voor liberale economische formules. Deze overgang was in geen geval een exclusief Latijns-Amerikaanse aangelegenheid. Het waren de opkomst van de *New Right*, van 'Thatcherism' en 'Reaganomics', en de liberale kritiek op de naoorlogse keynesiaanse sociaal-democratie die—onder andere via het beleid van Structurele Aanpassing van de Wereldbank en het IMF—de basis legden voor de transfor-

matie van het populisme in Latijns-Amerika. Voordat we verder op die transformatie ingaan, behandelen we hier eerst de politieke relaties van het Latijns-Amerikaans populisme met de buitenwereld en in het bijzonder met zijn meest natuurlijke externe *counterpart*: de Europese sociaal-democratie.

Populisme en sociaal-democratie

Populistische partijen zijn vaak aangemerkt als de Latijns-Amerikaanse variant van de sociaal-democratie. Tot op zekere hoogte is dit terecht: lange tijd deelden deze stromingen het inzicht dat inkomensverdeling en een sterke overheid onmisbare steunpilaren waren voor een evenwichtige ontwikkeling. Voor populistische partijen waren de Europese sociaal-democratische partijen daarom de meest logische bondgenoten buiten de eigen regio. Er bestaat echter ook een fundamenteel verschil tussen het populisme en de sociaal-democratie, waardoor Latijns-Amerikaanse populistische partijen toch moeilijk sociaal-democratisch genoemd kunnen worden. Het socialisme ontstond in Europa in reactie op het industriële kapitalisme en het was gericht op het mobiliseren van het industriële proletariaat. De opkomst van Latijns-Amerikaanse populistische partijen vond daarentegen plaats voorafgaand aan industrialisering. Deze partijen wilden juist de motor voor dit proces zijn.

Die historische context is van grote invloed geweest op de politieke ontwikkeling van het Latijns-Amerikaanse populisme. Aangezien populistische partijen hun oorsprong hadden in een pre-industriële samenleving ontbrak een 'natuurlijke' brede achterban van (industriële) arbeiders. Het populisme heeft hierdoor voor zijn politieke overleving van meet af aan een veel heterogenere groep aanhangers aan zich moeten binden. De belangrijkste populistische partijen van Latijns-Amerika (waaronder Venezuela's *Acción Democrática*, Peru's *APRA*, Mexico's *PRI* en Chili's *Partido Socialista*) refereerden dan ook niet zozeer aan het socialisme maar bouwden een identiteit op als partij van het volk of voor de natie. Zij dienden dus reeds bij aanvang—het woord zegt het al—volkspartijen te zijn.

Dit 'volkskarakter' had zijn weerslag op meerdere politieke niveaus. Waar Europese sociaal-democratische partijen sterke banden met vakbonden onderhielden en deze aanwendden als belangrijke en

effectieve bron van politieke pressie, ontbeerden populistische partijen een dergelijk bondgenootschap. Het populisme is hierdoor meer georiënteerd geweest op sterke banden met het staatsapparaat.

Tevens speelt de politieke cultuur een rol. Politieke steun wordt in Latijns-Amerika vooral gegenereerd door middel van cliëntelisme en personalistisch leiderschap. Verschillen in politieke cultuur zijn van grote invloed. Binnen de politieke cultuur van burgerschap staan begrippen centraal als pluralisme, individualisme, gelijkheid voor de wet, en onafhankelijke rechtspraak. De Latijns-Amerikaanse politieke cultuur wordt daarentegen gekenmerkt door personalisme, cliëntelisme, vriendjespolitiek en fenomenen als *camarilla*-politiek (de heerschappij van politieke netwerken) en *caciquismo* (heerschappij – soms informeel – van een lokale ‘baas’), waarin waarden als loyaliteit, vriendschap en reciprociteit de boventoon voeren (Demmers, 1998). Later in deze tekst zullen we aangeven dat de burgerschapscultuur, die in Europa domineert, ook in Latijns-Amerika aanwezig is, maar dat de cultuur van personalisme en cliëntelisme nog altijd sterk en vaak sterker is.

Een ander obstakel bij het opbouwen van betrekkingen tussen Latijns-Amerikaanse populistische en Europese sociaal-democratische partijen was gelegen in de discrepantie tussen de kreet ‘proletariërs aller landen verenigt u!’ en de praktijk van de westerse internationale solidariteit. Deze discrepantie kent een lange geschiedenis. Na het internationalisme van de vroege Europese socialistische beweging met haar institutionalisering steeds meer gericht op binnenlandse vraagstukken. Zowel de Eerste Internationale (1864-1876) als de Tweede Internationale (1889-1914) had nauwelijks oog voor de problemen van de niet-westerse wereld. Deze problemen werden beschouwd als een vraagstuk van de tweede orde, waarvan de aanpak moest wachten op de overwinning van het socialisme in het Westen (Van Doorn, 1999, p. 486).

In tegenstelling tot het solidariteitsdenken was er in de Tweede Internationale een sterke stroming die, uit naam van de civilisatie, het kolonialisme en de onderdrukking van onafhankelijkbewegingen rechtvaardigde. De koloniale overheersing was natuurlijk niet ideaal, maar deze werd vanuit het oogpunt van de ontwikkeling van de achtergebleven gebieden wel als de beste optie beschouwd. Met vroegtijdige onafhankelijkheid zou de beschaving slechts langer op

zich doen wachten. Het Latijns-Amerikaanse antwoord op dit gebrek aan oprechte betrokkenheid kwam tijdens het interbellum. Geïnspireerd door de Russische revolutie trad de meerderheid van de populistische partijen toe tot de Communistische Internationale, die een sterke anti-imperialistische positie had ingenomen (Löwy, 1984, p. 282).

De rol van de Socialistische Internationale

Na de Tweede Wereldoorlog, ten tijde van de dekolonisatie, groeide de belangstelling van de Socialistische Internationale voor het aanhalen van de banden met zusterpartijen in de Derde Wereld. Met het vervagen van de koloniale betrekkingen van de Europese landen verminderde de ambivalentie in het internationalisme van de sociaal-democraten. Tegelijkertijd veroorzaakten de *Pax Americana* en de Koude Oorlog evenwel nieuwe onenigheid en spanningen. In Latijns-Amerikaanse ogen was de oriëntatie van de Socialistische Internationale te 'Atlantisch' en anti-Sovjet. Terwijl populistische partijen zich in eigen land tegenover communistische partijen opstelden, overheerste in hun internationale positie het anti-amerikanisme. Het Europese beeld van de Verenigde Staten als een bondgenoot en weldoener stond lijnrecht tegenover het *latino*-beeld van de vs als vijand en uitbouter. Het uitblijven van een reactie van de Socialistische Internationale op de Amerikaanse interventie in Guatemala in 1954 was voor Latijns-Amerikanen een bevestiging dat Europese sociaal-democraten hen niet steunden in hun anti-imperialistische strijd. De Socialistische Internationale poogde de relaties te verbeteren door het openen van een regionaal kantoor voor Latijns-Amerika, waarbij lidmaatschap van de Socialistische Internationale geen vereiste was voor samenwerking. Door wel een anticommunistische verklaring te eisen op een moment van groeiend anti-imperialisme (Salvador Allendes presidentiële kandidaatstelling in 1958 en de Cubaanse revolutie in 1959) was dit project echter gedoemd te mislukken.

Aan de andere kant vond er een toenadering plaats als gevolg van de convergentie in politieke en economische ontwikkelingen van Latijns-Amerikaanse populistische partijen en Europese sociaal-democratische partijen, die inmiddels brede maatschappelijk en electorale steun hadden gekregen en regeringservaring hadden opgedaan.

Daarnaast streefden beide groepen partijen een eigen koers na die lag tussen het Amerikaanse kapitalisme en het Sovjet-communisme. Gesteund door het internationale keynesianisme werd de ‘derde weg’ van imports substitutie, industrialisering (Latijns-Amerika) en de gemengde economie (Europa) in de praktijk gebracht. Dit gebeurde aanvankelijk met groot economisch en politiek succes.

Tijdens de jaren zeventig verbeterde uiteindelijk de relatie tussen de socialistische stromingen van Latijns-Amerika en Europa, als gevolg van drie verschuivingen. Ten eerste waren de Europeanen bezorgd over de verspreiding van Latijns-Amerikaanse militaire dictaturen. De door de vs gesteunde coup van generaal Pinochet tegen de regering van Salvador Allende in 1973 was de belangrijkste aanleiding voor Europese sociaal-democraten om te zoeken naar wegen om democratische partijen in Latijns-Amerika te ondersteunen. Ten tweede was er sprake van politiek eigenbelang: het Latijns-Amerikaanse anti-imperialisme veroorzaakte internationale spanningen omdat het in aanzienlijke mate bijdroeg aan de eisen van derdewereldlanden in fora van de Verenigde Naties, in het bijzonder met de roep om een Nieuwe Internationale Economische Orde. Ten derde – met een mengeling van eigenbelang en solidariteit – groeide de angst in het Westen dat de Derde Wereld onhandelbaar zou worden. Deze angst werd onder meer gevoed door de val van het Portugese kolonialisme in Afrika, de stroom van Sovjet- en Cubaanse specialisten naar dat continent en de verkiezing van Fidel Castro tot president van de Vereniging van Niet-gebonden Landen in 1979 (Evers, 1993, p. 46).

Toenemende aandacht

Toen tegen het einde van de jaren zeventig in Midden-Amerika de politieke spanningen hoog opliepen en er in Nicaragua, El Salvador en Guatemala hevige burgeroorlogen uitbraken, kreeg deze regio bijzondere aandacht. In de Socialistische Internationale werden de Midden-Amerikaanse conflicten beschouwd als een gevolg van de langdurige en diepgaande economische ongelijkheid in de regio, die voortvloeide uit de historische macht van de oligarchische klasse. Een andere belangrijke factor was dat burgerlijke aspiraties voor sociale verbetering en democratisering door opeenvolgende Ameri-

kaanse regeringen werden aangemerkt als communistische neigingen. Waar de vs de Midden-Amerikaanse oligarchieën steunden zochten oppositiebewegingen steun bij de Cubaanse regering of het Oost-Europese blok. Wilde de pacificatie van Midden-Amerika slagen dan zou deze vicieuze cirkel doorbroken moeten worden en een middenweg worden bewandeld tussen de twee politieke uitersten, zo werd in de Socialistische Internationale erkend. En in dit verband viel opnieuw de term van een 'derde weg', ditmaal als de middenweg tussen autoritarisme en revolutie.

De groeiende Europese belangstelling voor Latijns-Amerika kende naast politieke ook economische motieven. Het was geen toeval dat de Socialistische Internationale in de jaren zeventig als eerste contact legde met Mexico en Venezuela, de grootste olie-exporterende landen van het continent. Nadat in 1974 de olieprijs een historische hoogte bereikte, was de diversificatie van oliebronnen van levensbelang voor Europa. Het voortbestaan en uitbreiden van de handel tussen beide regio's speelde eveneens een rol. In de jaren zeventig en tachtig kwamen de Europese handelsrelaties met Latijns-Amerika in de knel onder invloed van de internationale economische crisis; de Verenigde Staten intensiveerden in deze periode juist hun handels- en investeringsrelaties met hun zuiderburen. Het 'offensief' van de Socialistische Internationale in Latijns-Amerika kan dus ten dele verklaard worden als een poging de historische en toenemende Amerikaanse macht over de regio te verminderen.

De Europese sociaal-democratie had zodoende uiteenlopende redenen voor haar wens de zogenaamde derde macht in Latijns-Amerika te worden. Vooral sociaal-democraten uit Duitsland, Zweden, Spanje en Portugal waren actief in het aanhalen van de banden. Willy Brandt hield wereldwijd een pleidooi voor een alternatief voor autoritaire regimes en communisme in Latijns-Amerika en zijn SPD gaf de aanzet voor steun aan politieke en mensenrechtenorganisaties die vochten voor het herstel van democratie. Met deze steun herleefde de gedachte dat de sociaal-democratie nieuwe democratische perspectieven zou geven aan landen die leden onder de Amerikaanse hegemonie. De Zweedse positie was progressiever en minder verbonden aan de belangen van het Europese kapitalisme. Het bezoek van Olof Palme aan Cuba in 1975 en de Palme-doctrine (samenwerking tussen kleine ontwikkelde en ontwikkelingslanden) veranderden

de Europese houding ten aanzien van het westelijk halfrond (Petras, 1980). Dit werd gemarkeerd door de Europese afkeuring van de Amerikaanse rol in Midden-Amerika.⁴ Daarnaast konden als gevolg van de democratisering in Spanje en Portugal de Spaanse PSOE en de Portugese *Partido Socialista* weer hun plaats innemen als schakel tussen Latijns-Amerika en de Socialistische Internationale. Hun anticommunistische en atlantistische inslag was een tegenwicht voor de meer radicale Zweedse en Duitse posities (Alcantara Saez, 1993, p. 104).

Omvangrijke mondiale veranderingen beperkten de reikwijdte van de toenadering tussen Latijns-Amerikaanse populistten en Europese sociaal-democraten aan het einde van de jaren zeventig. Voor beide kanten had de samenwerking verwachtingen gewekt over de mogelijkheden voor hernieuwd internationaal keynesianisme, ook al verschilden de visies op dit terrein nog aanzienlijk. Dit bleek vooral tijdens de bijeenkomst van de Socialistische Internationale in Santo Domingo in 1980, waarbij enkele radicale resoluties werden aangenomen die ver afstonden van het Europese sociaal-democratische denken. Zo werd bijvoorbeeld de invoering van socialisme in Latijns-Amerika tot een historische doelstelling van de Socialistische Internationale aangemerkt (Petras, 1980). Op dat moment was in Europa al een aantal stappen gezet om in het keynesiaans beleid een opening te maken voor internationaal kapitaal. Alhoewel deze en andere verschillen spanningen opriepen, bestond er de wederzijdse hoop op een heropleving van keynesiaans beleid door middel van samenwerking. De schulden crisis die in 1982 in Mexico begon, maakte korte metten met deze hoop. De Europese en Latijns-Amerikaanse reacties op de crisis en de opkomst van het internationale neoliberalisme liepen uiteen, wat de dialoog bemoeilijkte. Europese sociaal-democratische partijen verzetten zich in eerste instantie tegen het nieuwe paradigma en maakten pas in de (late) jaren negentig een ideologische en beleidsvernieuwing door die zich vertaalde in hernieuwde politieke dominantie. In Latijns-Amerika vond daarentegen een veel sneller proces van ideologische aanpassing van de grote populistische partijen plaats, waarover straks meer.

Op het politieke vlak daarentegen wierp de Europees-Latijns-Amerikaanse toenadering wel enkele vruchten af. Europese financiële steun droeg bij aan de democratisering in het zuiden van Latijns-Amerika en aan de vredes- en democratiseringsprocessen in Midden-

Amerika. In de meeste gevallen ging het daarbij overigens niet om rechtstreekse financiering, maar fungeerden particuliere (hulp)organisaties als kanaal voor 'solidariteitshulp'. De ondersteuning aan lokale kerken, mensenrechten- en ontwikkelingsorganisaties kwam indirect ook ten goede aan de zeer zwakke politieke oppositie.⁵ Het precieze effect van de externe steun voor democratisering is overigens moeilijk meetbaar, en de bemoeienis heeft naast positieve ook negatieve gevolgen gehad. Zo bracht de beschikbaarheid van externe financiering een element van concurrentie in de relatie tussen samenwerkende lokale organisaties en kon het regelmatige contact met de Europese *counterpart* het personalistisch leiderschap binnen organisaties versterken, wat ten koste ging van de interne democratisering. Dit alles neemt niet weg dat de Europese hulp in sommige gevallen aanwijsbaar heeft bijgedragen aan een versterking van de lokale civiele maatschappij en aan de ontwikkeling van de lokale politieke oppositie (Biekart, 1999).

Neoliberale transformatie en democratisering

De schulden crisis en de zware economische malaise van de jaren tachtig werden in eerste instantie beschouwd als de doodsklap voor het populisme in Latijns-Amerika. Zowel liberale economen als aanhangers van de *dependencia*-theorie sloten de mogelijkheid van een combinatie van populisme en neoliberalisme uit. Het neoliberale de-regulerings- en bezuinigingsbeleid zou volstrekt onverenigbaar zijn met de bekende populistische aanpak van interventie en herverdeling. Populisme en neoliberalisme werden op zowel economische als politieke gronden beschouwd als elkaar uitsluitende principes.

Over het algemeen werd de 'uitputting' van het model van importsubstitutie over één kam geschoren met de 'uitputting' van het populisme. Alhoewel er buiten het ISI-beleid meer oorzaken waren aan te wijzen voor de economische crisis van Latijns-Amerika (de excessieve verstrekking van leningen aan de regio gedurende de jaren zeventig; de snelle rentestijging op de internationale kapitaalmarkt), werd in de neoliberale tijdgeest van de jaren tachtig het keynesiaanse model van ISI volledig verantwoordelijk gehouden voor de economische problemen. Onder druk van het IMF, de Wereldbank en andere crediteuren had het gros van de Latijns-Amerikaanse regeringen

geen andere optie dan dit model van ontwikkeling, dat hen decennia-lang aan de macht had gehouden, naar de prullenbak te verwijzen. De hoofdingrediënten van het economische herstructureringsbeleid van de jaren tachtig waren een grootscheepse privatisering van staatsbedrijven, het afschaffen van prijscontroles, subsidies, indirecte overheidssteun en protectionistische maatregelen, en een aanzienlijke vermindering van handelsbarrières. Deze maatregelen brachten ingrijpende economische veranderingen met zich mee en, vooral gedurende de eerste jaren, hoge sociale kosten.

De neoliberale hervormingen van de jaren tachtig en negentig waren tevens van ideologische en politieke betekenis. De aangekondigde 'verzoening' van de staat en de nationale economie met transnationaal kapitaal was een substantiële ideologische verschuiving weg van de traditionele anti-imperialistische oriëntatie.⁶ Daarnaast wijzigden de verhoudingen tussen staat en samenleving in Latijns-Amerika. In het tijdperk van het klassiek-populisme faciliteerden regeringen industrialisatie en inkomensverdeling; de stabiliteit van het politieke regime leek sterk af te hangen van het vermogen de herverdeling te continueren. Staatsbedrijven verschaften veel werkgelegenheid en steunden op indirecte wijze de ontwikkeling van de particuliere industrie. Tegelijkertijd genereerden zij publieke gelden voor sociale voorzieningen (vooral gezondheidszorg en onderwijs) van een relatief hoog niveau. De privatisering van staatsbedrijven maakte een einde aan een belangrijk symbool en mechanisme in de relatie tussen staat en samenleving. Inmiddels worden de hoogte van de lonen, de kosten van eerste levensbehoeften en de prijs die boeren krijgen voor hun producten voornamelijk door de (wereld)markt bepaald. Met het beleid van deregulering en liberalisering werd niet alleen de staat veel van haar economische sturingsmogelijkheden ontnomen; populistische partijen verloren allerlei mechanismen om het electoraat tevreden te stellen. Verschillende regeringen gebruikten een deel van de inkomsten van de privatisering van staatsbedrijven voor de financiering van sociale programma's, maar deze modernisering van cliëntelistische relaties met de armste bevolkingsgroepen ontbeert een structurele bron van financiering.

De 'neoliberalisering' van populistische partijen verliep grof gesteld langs vier routes. In landen zoals Chili en Argentinië adopteerden de populistische partijen gedurende de jaren negentig de neo-

liberale herstructureringsmaatregelen die waren ingevoerd ten tijde van de militaire dictaturen van de jaren zeventig en tachtig (Fernández Jilberto, 1997; Teubal, 1996). In Midden-Amerika waren het na het einde van de lange en bloedige burgeroorlogen paradoxaal genoeg vaak progressieve revolutionaire partijen die allianties sloten met voorstanders van neoliberale herstructurering (Biekart, te verschijnen). In andere landen resulteerde de interne machtsstrijd binnen de heersende populistische partijen in een verzwakking van de keynesiaanse facties en de opkomst van een nieuw, technocratisch leiderschap. Deze technocratische overwinning was onder andere waar te nemen bij de PRI in Mexico (Hogenboom, 1998). Een andere variant is de opkomst van een neoliberale-populistische *caudillo*, die 'uit het niets' opkomt en los van bestaande partijen in staat is de macht te grijpen. Een bekend voorbeeld hiervan is het Peru van Fujimori, wiens opponent Toledo eveneens zeer populistisch te werk gaat (Solfrini, te verschijnen).

De democratisering van de politieke systemen in Latijns-Amerika kent eveneens een aantal varianten. De eerste groep wordt gevormd door landen als Chili en Argentinië, waar na jaren van dictatuur een voorzichtige democratisering is ingezet, met vaak wat dubbelzinnige kantjes: misdrijven begaan tijdens de dictatuur kunnen niet of moeizaam aan de kaak worden gesteld en het leger speelt, alhoewel op de achtergrond, nog een rol van betekenis. Zo mag het leger nog altijd een aantal senatoren en leden van de nationale veiligheidsraad en het grondwettelijke tribunaal benoemen. Deze en andere ondemocratische staatsorganen hebben tijdens de dictatuur veel parlementaire en presidentiële taken toegewezen gekregen. Een ander probleem vormt de verkiezingswetgeving uit de dictatoriale periode. De angst voor destabilisering wordt vaak genoemd als reden om dergelijke drempels voor verdere democratisering in stand te houden (Fernández Jilberto, 1997).

In Midden-Amerika vindt in de context van de naoorlogse wederopbouw een democratische transitie en opbouw van een rechtsstaat plaats binnen voorheen oligarchische structuren die nagenoeg onbekend zijn met zaken als democratie, burgerschap of civiele maatschappij. Het gaat in El Salvador, Guatemala en Nicaragua dus niet zozeer om het herstel als wel om het opbouwen van een democratie. Hiertoe waren al enkele voorzichtige stappen gezet in de loop van de

twintigste eeuw, maar dit proces kon pas echt van start gaan na het einde van de burgeroorlogen. Costa Rica vormt hier een uitzondering op: de politieke oppositie die zich in de regio in de jaren veertig voorzichtig ontwikkelde, werd in dat land niet de pas afgesneden en dit maakte een gestage voortgang van democratisering mogelijk. In de andere Midden-Amerikaanse landen hebben de recente democratiseringsprocessen tot nog toe 'hybride regimes' opgeleverd en zal het waarschijnlijk nog lange tijd duren voordat autoritaire trekjes zoals de geweldscultuur of de militaire onschendbaarheid verdwenen zijn (Biekart, 1999).

De derde variant wordt gevormd door landen als Mexico en Brazilië, waar democratiseringsprocessen hebben geleid tot meer pluralisme en in ieder geval de opkomst van een electorale democratie. Nadat Mexico met de PRI decennialang *de facto* een eenpartijstaat was, kregen oppositiepartijen in de jaren tachtig en negentig af en toe serieus de kans deel te nemen aan lokale verkiezingen, alhoewel ook hierbij flink geïntervenieerd, geïntimideerd en gesaboteerd werd. Het resultaat was veelal een beperkt pluralisme waarbij naast de PRI slechts één andere partij werd geduld. Maar ook deze oppositiepartijen worden gekenmerkt door personalisme en cliëntelisme, waardoor burgers en maatschappelijke organisaties wantrouwend blijven tegenover de politiek (Demmers, 1999). Het recente verlies van het presidentschap en de parlementaire meerderheid van de PRI is dus nog bepaald niet het eindstation van democratisering. In Brazilië is de laatste twee decennia ook veel vooruitgang geboekt met democratisering, maar zowel de politieke cultuur als bestaande instituties belemmeren verdere progressie. Zo bestaat er de ongelukkige combinatie van grote presidentiële macht die weinig tegenwicht krijgt van het grote aantal zwakke en intern verdeelde politieke partijen en een populistisch georiënteerde grondwet die stamt uit het begin van de democratische transitie (Lemanski-Valente, te verschijnen).

Ten slotte maken in landen als Peru en Venezuela, en in mindere mate Ecuador en Bolivia, wederom antidemocratische populistische *caudillos* de dienst uit. Voorafgaand aan Fujimori's presidentschap hadden in de jaren tachtig in Peru progressieve partijen veel succes gehad, onder meer vanwege de brede steun die ze kregen van allerlei maatschappelijke organisaties. Deze voor Latijns-Amerikaanse be-

grippen opvallende *grass roots*-basis bleek echter onvoldoende voor het opbouwen van een krachtig politiek programma; de progressieve beweging raakte ernstig verdeeld. Behalve een autoritaire president, onder wiens bewind democratische instituties en de rechtsstaat ernstig verzwakten, maakte Peru's democratiseringsproces in de jaren negentig eveneens een achterwaartse beweging als gevolg van hernieuwd politiek geweld en de crisis in de progressieve beweging (Solfrini, te verschijnen). In Ecuador vormt de ernstige economische crisis een belangrijke factor in de politieke instabiliteit. De president krijgt weinig grip op de problemen, onder andere vanwege georganiseerd burgerlijk verzet, terwijl andersom maatschappelijke organisaties mede om economische redenen (snelle daling van de levensstandaard) nauwelijks meer toekomen aan een constructieve politieke inbreng. Door de eisen die buitenlandse kredietverschaffers stellen aan het gevoerde beleid wordt de politieke patstelling verder versterkt en het is moeilijk voor te stellen hoe deze op korte termijn kan worden doorbroken.

Waarom overleefde het populisme?

Hoe kunnen we nu het overleven van het populisme in een context van neoliberalisme en democratisering verklaren? Allereerst is het nodig een onderscheid te maken tussen klassiek-populisme en neoliberal populisme of neopopulisme. Veel van de sociaal-economische kenmerken van het populisme (staatsinterventie, herverdeling) zijn ter zijde geschoven door de neopopulisten van de jaren negentig. Wat is overgebleven, naast de partijen zelf, is vooral een voortdurende behoefte aan brede volkssteun en een nadruk op charismatisch personalistisch leiderschap. Deze ontwikkeling doet afbreuk aan de strikt economische interpretatie van het populisme die zowel onder liberale economen (Sachs, 1989; Dornbusch en Edwards, 1991) als onder aanhangers van de *dependencia*-theorie (Cardoso en Faletto, 1979) in zwang was. Populisme was voor hen bijna een synoniem van de vroege fase van importsubstitutie, toen economische groei het de Latijns-Amerikaanse politieke leiders mogelijk maakte hun achterban te vergroten met behulp van sociaal aantrekkelijk beleid. Herverdeling was vanuit dat oogpunt een centraal onderdeel van het populistisch paradigma. Daarentegen heeft Weyland (1996) terecht op-

gemerkt dat de verschijningsvormen van populisme variëren, afhankelijk van de voornaamste groep die het representeert. Populistische leiders proberen strategisch die sociale sectoren aan zich te binden die zij het meest geschikt achten voor populistische mobilisatie. Zo bezien is populisme vóór alles een politieke strategie.

Neopopulistische leiders zoals Menem, Collor en Fujimori pasten het oude populisme dus op effectieve wijze aan de omstandigheden van de jaren tachtig en negentig aan. Samen met president Salinas (Mexico, 1988-1994) bewezen zij dat neoliberalisme en bepaalde componenten van het populisme niet onvereenigbaar waren. 'Ze gebruikten politiek populisme om economisch populisme door te voeren, en gebruikten tegelijkertijd economisch populisme om hun populistische leiderschap te versterken' (Weyland, 1996, p. 9). Door het populisme pragmatisch te ontdoen van 'ouderwetse' keynesiaanse economische eigenschappen konden deze politici de bruikbare kanten van populisme blijven toepassen, zoals persoonlijk leiderschap en het electoraal mobiliseren van de massa. In tegenstelling tot wat was voorspeld, slaagden populistische partijen zoals Chili's Socialistische Partij, de PRI in Mexico en APRA in Peru er op die wijze in zich aan te passen aan de neoliberale veranderingen. Sterker nog, het bleek zelfs dat populistische partijen profiteerden van de neoliberale transformatie.

In een interessante analyse maakt Weyland (1996) duidelijk dat populisme en neoliberalisme een drietal cruciale eigenschappen delen. Zo vinden populisme en neoliberalisme elkaar in hun antagonistische verhouding met grote delen van 'organised society'. Zowel neoliberalen met hun diepgewortelde individualisme als populisten met hun quasi-directe *links* naar hun achterban, hebben een afkeer van onafhankelijke organisaties, omdat deze universalistische marktregels ondermijnen en de 'spontane' relatie tussen leider en massa verstoren. Verder komen de neoliberale en populistische strategieën voor machtsuitoefening overeen: beide baseren zich op een sterke *top-down*-benadering om verzekerd te zijn van respectievelijk een effectieve invoering van economische hervormingen en een stevige positie van de politieke leider. In hun poging om overheidsinterventie terug te dringen maken neoliberalen vaak gebruik van machtige toporganen, zoals het presidentschap en het ministerie van Financiën. Een derde overeenkomst die Weyland noemt is het idee dat door een

einde te maken aan de hyperinflatie en door de invoering van anti-armoede-programma's, neoliberale hervormingen de neiging hebben de armste sectoren in de samenleving te bevoornden. Daarbij valt vooral te denken aan de propagandistische koppeling tussen privatisering enerzijds en investeringen in sociale programma's anderzijds (het PRONASOL-programma in Mexico is hier een bekend voorbeeld van). Het zijn vooral de armste groepen die populistten aan zich pogen te binden. Deze laatste overeenkomst is ons inziens echter slechts oppervlakkig, want het idee dat de armen van Latijns-Amerika daadwerkelijk hebben geprofiteerd van de neoliberale anti-armoede-programma's is zeer aanvechtbaar. We kunnen dit argument beter om draaien door op een andere overeenkomst tussen neoliberalisme en populisme te wijzen: de extreme armoede onder grote delen van de snel gegroeide informele sector (waar neoliberale hervormingen aan ten grondslag liggen) heeft populistische leiders de mogelijkheid gegeven om met beperkte middelen grote hoeveelheden stemmen te kopen.

Het voortleven van populisme en de manier waarop democratisering in Latijns-Amerika vorm heeft gekregen houden verband met elkaar. Aan de ene kant versterkten de economische crisis en de harde aanpassingsprogramma's van de jaren tachtig de reeds in gang gezette processen van urbanisatie, 'informalisering' en verzwakking van de traditionele mechanismen van corporatistische controle. In de snel geëxpandeerde informele sector is soms wel de helft van de bevolking werkzaam. Als gevolg van democratisering hebben grote groepen (politiek) ongebonden mensen in toenemende mate toegang gekregen tot de stembus—en neopopulisten proberen juist deze groepen aan zich te binden, in plaats van de van oudsher 'populistische' sectoren zoals vakbonden en de lage-middenklasse. Aan de andere kant heeft de erfenis van jarenlange militaire dictatuur of eenpartijheerschappij een klimaat geschapen waarin belangenorganisaties, oppositiepartijen en maatschappelijke netwerken verzwakt zijn.

Deze erfenis komt boven op de traditie van personalistisch leiderschap en wat wel het sociaal autoritarisme van Latijns-Amerika wordt genoemd. Terwijl door democratisering in korte tijd de politieke en mensenrechten verbeterd zijn en de aantallen en diversiteit van politieke en maatschappelijke organisaties zijn vergroot, vinden verschuivingen in politieke cultuur slechts zeer traag plaats. In La-

tijns-Amerika bestaat, in veel verschillende vormen, een aanhoudende spanning tussen de cultuur van burgerschap en die van personalisme en cliëntelisme. Personalistisch leiderschap vertaalt zich op het hoogste institutionele niveau in presidentialisme. In tegenstelling tot een parlementair systeem, waarin partijdiscipline en coalitievorming wordt beloond (deelname aan regering), dreigen in presidentiële systemen polarisatie en conflicten in het parlement—en daarmee tevens politieke instabiliteit. Ondanks formele regels is het voor het parlement moeilijk de president en zijn regering te controleren. Dit verklaart mede waarom er in veel Latijns-Amerikaanse landen zoveel ruimte bestaat tussen politieke retoriek en beleid, en tussen het beleid op papier en de feitelijke uitvoering. Verwachtingen dat dergelijke zaken snel veranderen onder invloed van modernisering (industrialisatie en urbanisatie) zijn weinig realistisch. Mouzelis (1995, p. 236) meent zelfs dat cliëntelistische en populistische mechanismen ‘standhouden en zelfs domineren in uiteenlopende combinaties, terwijl politieke elites hun best doen om de nationale politieke arena onder controle te houden waar plotseling, in een context van groeiende sociale ongelijkheid, de lagere sociale klassen binnenstormen’.

De rol van maatschappelijke organisaties

De invloed van de traditie van personalistisch leiderschap is ook zichtbaar bij organisaties die juist een belangrijke kracht zijn achter democratisering en de versterking van de *civil society*, namelijk NGO's (non-gouvernementele organisaties), nieuwe sociale bewegingen en *grass roots*-groepen. Het betreft hier relatief jonge organisaties waarvoor interne democratie een basisbeginsel is en die veelal weinig vertrouwen hebben in zowel overheidsinstanties als gevestigde politieke partijen. Uit studies naar het functioneren van deze (kleine en grote) organisaties van burgers in verschillende landen komt keer op keer naar voren dat zij ondanks hun intenties van onafhankelijkheid en democratisering vaak toch niet echt ontsnappen aan personalisme en cliëntelisme (Alvarez, Dagnino en Escobar, 1998; Biekart, 1999; Hogenboom, 1998). Deze groepen zijn voor het bereiken van hun doelen namelijk afhankelijk van externe steun of goedkeuring (van overheidsinstanties, politici, dan wel buitenlandse organisaties) en leiders die op dat punt successen boeken worden door de externe

steun in hun personalistische stijl bevestigd. De constante concurrentie om financiering, toestemming en andere zaken, alsmede het belang van cliëntelistische relaties ('voor wat hoort wat') met politici en ambtenaren veroorzaakt wantrouwen tussen groepen die zich aanvankelijk samen opstelden tegenover de corrupte overheid en gevestigde partijen. Uit deze ontnuchterende bevindingen dient echter niet geconcludeerd te worden dat maatschappelijke organisaties geen aanjagers van democratisering en ontwikkeling zijn. Ondanks de zojuist genoemde problemen hebben deze organisaties ook veel potentieel: 'maatschappelijke organisaties kunnen partijen beïnvloeden of bijdragen aan de opkomst van nieuwe politieke bewegingen die politieke programma's radicaliseren en transformeren en nieuwe onderwerpen op de politieke agenda zetten' (Adler Hellman 1990, p. 11).

De overgang van personalisme en cliëntelisme naar burgerschap verloopt dus moeizaam – en daarmee ook de overgang van *democradura* naar democratie. Onder deze omstandigheden kunnen handig opererende populistische partijen en leiders zich verzekeren van grote electorale steun, veel macht en relatief weinig politieke en maatschappelijke controle. Nieuwe formele structuren (meerpartijenstelsel, rechtsstaat, enzovoort) blijven daardoor vaak sterk doortrokken van personalistische en centralistische politieke praktijken. Recente opiniepeilingen wijzen ook uit dat slechts 37 procent van de Latijns-Amerikanen tevreden is over de manier waarop hun democratie functioneert. En onderzoek van de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank toont aan dat corruptie en een zwakke rechtsstaat en overheidsinstanties in belangrijke mate bijdragen aan zowel de politieke als economische achterstand van de regio (*The Economist*, 15-5-2000, p. 56).

De toekomst van democratisering in Latijns-Amerika

Latijns-Amerika heeft de afgelopen twee decennia roerige tijden doorgemaakt als gevolg van een langdurige economische crisis, meer en minder vergaande democratiseringsprocessen en structurele verschuivingen in ontwikkelingsbeleid. We hebben inmiddels gezien dat deze omstandigheden de centrale positie van het populisme in de Latijns-Amerikaanse politiek niet hebben ondermijnd. Populistische partijen en leiders bleken effectieve politieke kameleons: ze zijn veel

flexibeler dan gedacht, en met electoraal succes. Er is dan ook niet direct reden om aan te nemen dat de neopopulisten niet in staat zullen zijn hun macht te behouden wanneer ze worden geconfronteerd met spanningen die worden veroorzaakt door hun neoliberale beleid of hun manier van politiek optreden. Anderzijds is het niet ondenkbaar dat deze spanningen op termijn tot een nieuwe omslag in het beleid of de politieke verhoudingen zullen leiden. We laten hier enkele van de bronnen van spanningen de revue passeren. Vervolgens overwegen we wat de relevantie is van het huidige 'derde weg'-denken onder sociaal-democraten voor Latijns-Amerikaanse populistische partijen. Ten slotte bespreken we de toekomst van de democratie in de regio.

Omdat Latijns-Amerika berucht is om haar ongelijkheid hebben veel politieke spanningen betrekking op economische ontwikkeling en verdelingsvraagstukken. Het democratiseringsproces dat de regio heeft doorgemaakt, heeft deze koppeling van sociale en politieke spanningen versterkt. Tegelijkertijd heeft de 'neoliberalisering' van Latijns-Amerika het denken in termen van herverdeling naar de achtergrond gedrongen; in het tijdperk van TINA (There Is No Alternative) kan armoedebestrijding alleen nog slagen door middel van economische groei via productie voor de wereldmarkt. Veel van de Latijns-Amerikaanse politiek gaat daarom over de economie en politici worden nationaal en internationaal op hun economische prestaties afgerekend. Hier kan met recht gesproken worden van een economisering van de politiek.

Tot nog toe gaan de economische en sociale vooruitgang in de regio niet gelijk op. Na het 'verloren decennium' waarin de economie nauwelijks groeide en het BNP per hoofd van de bevolking zelfs daalde, droeg de neoliberale herstructurering bij aan een periode van economische vooruitgang. Tussen 1991 en 1998 bedroeg de gemiddelde groei van het BNP 3,4 procent. De gemiddelde inflatie daalde van de onvoorstelbare 1680 procent in 1990 tot 11,7 procent in 1997 (UN, 1998, p. 128, 137). Maar daarmee was het inkomen per hoofd pas terug op het niveau van 1980. Het gebrek aan banen die mensen van een redelijk inkomen voorzien is zeer groot en ongeveer een kwart van de bevolking van Latijns-Amerika leeft nog altijd onder de armoedegrens (UNDP, 1998, p. 206).

Het blijft bovendien twijfelachtig of met de liberalisering van han-

del en kapitaalstromen voldoende basis is gelegd voor duurzame (stabiële) groei. Financiële integratie heeft de Latijns-Amerikaanse economieën kwetsbaarder gemaakt, vooral voor speculatieve aanvallen en voor instabiele kapitaalmarkten elders in de wereld.⁷ Alhoewel er na de schulden crisis, onder zware internationale druk, aanzienlijke financiële hervormingen zijn doorgevoerd, blijkt inmiddels dat er verschillende bronnen van instabiliteit zijn teruggekeerd. Waar begrotingstekorten en tekorten op de lopende rekening wederom stijgen, zijn binnenlandse besparingen gedaald. In de loop van de jaren negentig kreeg Latijns-Amerika te maken met een snelgroeiende instroom van kapitaal, maar toen de crisis uitbrak in Oost-Azië en later ook in Rusland en Brazilië huishield, stroomde het kortlopende kapitaal ook weer snel weg. De toestroom van directe investeringen liep daarbij ook schrammen op. Het is ironisch dat hetzelfde liberaliseringsbeleid dat werd gepresenteerd als de enige uitweg uit de schulden crisis van de jaren tachtig, een bron van instabiliteit blijkt te zijn.⁸

Terwijl het kapitaalverkeer met enig recht mondiaal kan worden genoemd, domineert regionalisering op het punt van handel en productie. Sinds het einde van de jaren tachtig hebben Latijns-Amerikaanse landen een traject gevolgd van 'open regionalisering', dat wil zeggen regionale integratie zonder uitsluiting of discriminatie van derde landen (CEPAL, 1994). Er zijn pogingen ondernomen tot reanimatie van de Midden Amerikaanse Gemeenschappelijke Markt (MCCA), de Andean Groep en de Economische Gemeenschap van de Cariben (CARICOM). Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay richtten samen de Mercosur op, waar later ook Chili en Bolivia bij aanhaakten, en die snel een van de meest succesvolle integratieprocessen van de regio werd. Met deze initiatieven werd de Latijns-Amerikaanse economische integratie geformaliseerd en versterkt. Tussen 1985 en 1997 stegen de exporten binnen de regio van 14 naar 22 procent van de totale regionale export (UN, 1998, p. 140).

Alhoewel open regionalisering vooral bedoeld was als een strategie tegen economische blokvorming (elders), zijn de initiatieven onmiskenbaar gericht geweest op een betere toegang tot de Noord-Amerikaanse markt. Er wordt eveneens gestreefd naar betere handelsrelaties met Europa en Azië, maar de economische en politieke integratieprocessen in die regio's belemmeren de toegang voor Latijns-Amerikaanse landen en handelsblokken. De Latijns-Amerikaanse export

naar de Verenigde Staten steeg tussen 1985 en 1997 van 40 naar 45 procent, terwijl de exporten naar Europa in die periode daalden van 22 naar 13 procent (UN, 1998, p. 140). De totstandkoming van het Noord Amerikaans Vrijhandelsverdrag van Canada, Mexico en de vs, en de plannen van president Clinton voor een zogenaamd vrijhandelsverdrag van de Amerika's (Latijns- en Noord-Amerika samen) wekten bij Latijns-Amerikaanse landen verwachtingen over een spoedige vrije toegang van producten tot de vs. Maar tot nog toe hebben in het Amerikaanse Congres de linkervleugel (die sociale en milieuwaarborgen eist) en de rechtvleugel (die alleen onconditionele vrijhandel wenst) elkaar op dit punt in een houdgreep waardoor het zeer onzeker is óf en wanneer deze verwachtingen zullen uitkomen (Fernández Jilberto en Hogenboom, 1997).

Het beleid van neoliberale herstructurering is evenmin een effectieve oplossing gebleken voor de 'oude' Latijns-Amerikaanse noodzaak exportproducten te diversificeren en import te vervangen met ter plaatse geproduceerde goederen. Onder invloed van handelsliberalisering, economische groei en de relatieve daling van de prijzen van geïmporteerde producten is de import van consumenten- en kapitaalgoederen in de jaren negentig verder gestegen en de vraag naar binnenlandse producten gedaald. Het nieuwe beleid bracht ook niet de voorspelde exportimpuls tot stand en met uitzondering van Mexico heeft er voornamelijk diversificatie plaatsgevonden in natuurlijke hulpbronnen.

De derde weg

In het verleden hebben Latijns-Amerikaanse populistten vaak gezocht naar politieke en economische steun van de Europese sociaal-democraten. Alhoewel door het einde van de Koude Oorlog en de opkomst van economische regionalisering de betrekkingen met de vs versterkt zijn, blijft Latijns-Amerika streven naar goede relaties met Europa. Het is in dit verband interessant dat in sociaal-democratische kring inmiddels voor de derde keer gesproken wordt van een 'derde weg'. Volgens Anthony Giddens (1988, p. 26) dient deze laatste derde weg te worden beschouwd als 'een poging om zowel de sociaal-democratie *oude stijl* als neoliberalisme te overstijgen'. De gedachte om sociaal-democratische waarden te verbinden met liberale ideeën

en praktijken betekent de definitieve vervanging van het socialistisch gedachtegoed *oude stijl* door een meer pragmatische kijk op de overheid en de markt. Tot dusverre is er vooral sprake van een debat over (nationale) derde wegen in plaats van ‘de’ derde weg—en wellicht zal het daar ook bij blijven. Bovendien zijn belangrijke concepten van het debat verre van onbetwist, zoals de interne partijdiscussies (Duitsland) en de afwijzende houding van onder andere de Franse *Parti Socialiste* laten zien. Een gezamenlijke noemer van de verschillende discussies over de derde weg is desalniettemin de vraag hoe om te gaan met mondialisering.

Op het eerste gezicht zou het huidige debat in Europa over de derde weg een begin van toenadering tot de ‘nieuwe’ populisten in Latijns-Amerika kunnen zijn. Neopopulisten en ‘derde-weggers’ delen enkele wezenlijke zaken: het belang dat zij hechten aan het mondialiseringsvraagstuk; hun zoektocht naar ‘liberalisering met een menselijk gezicht’; ja, zelfs de op de media gerichte partijpolitiek waarbij symboliek en het imago van de leider steeds belangrijker worden. Maar er zit een kink in de kabel, want deze derde ‘derde weg’ dient vooral de nationale politieke agenda van delen van de sociaal-democratie in de geïndustrialiseerde landen. Het feit dat populistische partijen al enkele jaren voor Europa gedwongen waren tot een derde-wegbeleid (en retoriek) *avant la lettre* heeft weinig Europese belangstelling opgewekt voor de Latijns-Amerikaanse ervaringen. Voor een stroming die zo veelvuldig termen als mondialisering en globalisering gebruikt, valt de betrokkenheid bij Latijns-Amerika tegen—evenals overigens die bij Azië en Afrika.

Daarbij spelen nog andere ontwikkelingen een rol. West-Europa heeft sinds het einde van de Koude Oorlog haar aandacht meer op haar oosterburen gericht en dat is deels ten koste gegaan van de aandacht voor de rest van de wereld. Omdat het Latijns-Amerika zowel politiek als economisch beter gaat dan twintig jaar geleden, is bovendien het medeleven tot op zekere hoogte vervangen door een angst voor concurrentie. De moeizame economische toenaderingen tussen de EU enerzijds en Mexico en de Mercosur anderzijds tonen aan dat in het tijdperk van globalisering concurrentieverhoudingen makkelijk gevoelens van solidariteit kunnen uitschakelen. En dat terwijl een versterking van de onderlinge handelsrelaties juist goede mogelijkheden biedt om ook afspraken over politieke en mensenrechten te ma-

ken. Een actieve Europese betrokkenheid bij de voortgang van democratisering in Latijns-Amerika blijft wenselijk. Hopelijk is niet eerst een autoritaire terugval of economische recessie nodig om deze betrokkenheid te reactiveren.

Wart er inderdaad een spook door Latijns-Amerika en staat de regio aan de vooravond van nieuwe politieke turbulentie? Eigenlijk kan deze vraag bevestigend noch ontkennend beantwoord worden. In sommige landen is de situatie uiterst wankel: de kans dat het bijvoorbeeld in Ecuador of Peru de komende jaren rustig zal blijven, is klein. Aan de andere kant is er een groep landen waar destabilisatie niet waarschijnlijk is: in het zuiden van de regio, in Brazilië of in Costa Rica. De meeste landen bevinden zich evenwel in een tussengebied waarin oude en nieuwe politieke en economische problemen ernstige spanningen veroorzaken, waarvan het moeilijk te zeggen is of deze geleidelijk en vreedzaam zullen worden opgelost. Dit hangt mede af van factoren van buiten de regio; de capaciteit om de gevolgen van externe schokken op te vangen is over het algemeen beperkt en internationale steun voor het type ontwikkeling en democratisering dat de economische en politieke ongelijkheid tegengaat, blijft gewenst.

Tot nog toe zijn de neopopulisten relatief succesvol geweest in het behoud van politieke stabiliteit en macht. Ondanks de vele misstanden in de regio en het feit dat de bevolking van de *democraduras* nog altijd beperkte democratische wegen tot haar beschikking heeft om deze aan te pakken, slagen populistische partijen en leiders er meestal wel in om maatschappelijke onrust te kanaliseren en pacificeren. Daarmee is de toekomst van democratisering in Latijns-Amerika ook lastig te voorspellen. De politieke cultuur van personalisme, cliëntelisme en centralisme vormt een grote belemmering voor democratiseringsprocessen. Zelfs antiautoritaire bewegingen hebben veel moeite om deze cultuur niet te reproduceren. Dat neemt natuurlijk niet weg dat er veel positieve ontwikkelingen plaatsvinden. De emancipatie en zelforganisatie van achtergestelde groepen, vooral indianen en vrouwen, en de toenemende persvrijheid lijken onomkeerbaar en zijn onontbeerlijk voor de democratisering van de regio. In de institutionele inbedding van democratie wordt geregeld gedraald en teruggestruikeld, maar er worden ook echte stappen voorwaarts gezet. Of dit alles voldoende is om het spook tot bedaren te

brengen en uiteindelijk te doen vervluchtigen, zal de tijd moeten leren.

Noten

1. Deze bijdrage is een bewerking van de inleiding van het boek *The Neoliberalization of Latin American Populism* dat onder redactie van de drie auteurs in het voorjaar van 2001 verschijnt bij Zed Books (Londen).

2. De Latijns-Amerikaanse omslag in het denken over ontwikkeling stond natuurlijk niet los van internationale trends. Zowel de opkomst van het 'klassiek-populisme' als die van het 'neopopulisme' was verbonden met wereldwijde economische, politieke en ideologische verschuivingen. In beide gevallen van omslag functioneerde een ernstige economische en financiële crisis als het keerpunt in een slingerbeweging.

3. Presidenten zoals Echeverría in Mexico (1970-1976) en Alan García in Peru (1985-1990) deden hardnekkige pogingen de economische malaise tegen te gaan door middel van een voortzetting van imports substitutie en sociale programma's voor grote delen van de bevolking. Alfonsín in Argentinië (1983-1989) en Sarney in Brazilië (1985-1990) experimenteerden met deze vorm van 'laat-populisme' en weigerden de economische crisis op te lossen via grootscheepse bezuinigingen. Zij slaagden er echter niet in de oorzaken van de inflatie, zoals de omvangrijke begrotingstekorten, aan te pakken. De aflossing van de vaak enorme buitenlandse schuld legde in veel landen een zwaar beslag op de overheidsuitgaven. Hoge inflatie, prijsexplosies en economische recessie braken deze landen uiteindelijk op en ondermijnden de steun voor de laat-populistische regimes.

4. De initiatieven van de SI in de richting van Midden-Amerika doorliepen drie stadia. In de periode van 1978 tot 1981 overheerste er naar aanleiding van de sandinistische revolutie in Nicaragua een optimisme over de mogelijkheden voor sociale verandering. De leidende rol van Willy Brandt en de invloed van de SPD op de SI waren bepalend voor het beleid van solidariteit met de sandinisten, en met het bevrijdingsleger FMLN in El Salvador. In de jaren 1982-'86 was de houding aanzienlijk kritischer en stond de SI afwijzend tegenover het gebrek aan persvrijheid in Nicaragua en een mogelijk bondgenoot-

schap van dit land met de Sovjet-Unie. Ten aanzien van El Salvador gaf men prioriteit aan politieke onderhandelingen in plaats van een militaire overwinning van het FMLN. De Amerikaanse interventie in Grenada in 1983, Reagans steun aan de contra's in Nicaragua en het Iran-Contra-schandaal veroorzaakten een radicalisering van de Midden-Amerikaanse conflicten, maar versterkten tegelijkertijd de bemiddelingsrol van de SI. Tot aan het einde van de jaren tachtig steunde de SI, en vooral de SPD en de PSOE, regionale vredesinitiatieven.

5. In Midden-Amerika verstrekten Europese organisaties in het begin noodhulp aan vluchtelingen en indirect (via lokale kerken en mensenrechtenorganisaties) aan groeperingen van de oppositie. Toen in het begin van de jaren negentig de vrede getekend was steunden zij lokale ontwikkelingsorganisaties, die sterke banden hadden met de oppositie, bij de repatriëring van ontheemden en bij internationale politieke lobby's voor vrede. Nadat de succesvolle vredesprocessen de weg vrijmaakten voor verdere democratisering en steun niet langer politiek gevoelig lag, gingen Europese regeringen ook lokale organisaties ondersteunen (Biekart, 1999).

6. In de voorafgaande periode waarin extensieve kapitaalaccumulatie cruciaal werd gevonden, was anti-imperialisme een belangrijke drijfveer geweest voor de vorming van een nationale economie. Alleen door de economische grenzen gelijk te trekken met de nationale grenzen zou reproductie en accumulatie van kapitaal kunnen plaatsvinden. Dit denken is in volledige tegenspraak met het neoliberale gedachtegoed waarin de liberalisering van kapitaalstromen wordt gezien als de enige mogelijkheid voor meer investeringen en economische groei. Gezien hun behoefte aan buitenlandse investeringen en vanwege de context van globaliserende kapitaalmarkten waren Latijns-Amerikaanse partijen genoodzaakt hun anti-imperialistische positie te verlaten.

7. De kwetsbaarheid van ontwikkelingslanden en opkomende economieën voor internationale kapitaalstromen alsmede mogelijke oplossingen hiervoor worden behandeld in de WBS-bundel *Geld zonder grenzen—Nieuwe regels voor het kapitaalverkeer* (Hogenboom, 2000).

8. De politieke antwoorden van neopopulisten op de risico's van financiële integratie lopen uiteen. Aan de ene kant bestaan er hervormingsvoorstellen met een nadruk op staatssoevereiniteit in combinatie met regionale financiële en monetaire samenwerking. Ook al is

de terminologie verdwenen, de angst voor imperialistische neigingen lijkt in dit verband nog springlevend. Aan de andere kant vormde de financiële instabiliteit rondom de Azië-crisis de aanleiding voor hernieuwde voorstellen voor dollarisatie, wat een aanzienlijke beperking van de nationale beleidsvrijheid zou betekenen. Dit voorstel werd met name aangehangen door president Menem van Argentinië, die na de val van de Braziliaanse real eveneens zijn plan herhaalde voor een gezamenlijke munt (dat wil zeggen de dollar) voor de gehele Mercosur. Alhoewel het regionale handelsblok bijna barstte onder de economische en politieke druk die de devaluatie van de real veroorzaakte, maakt deze vorm van diepe integratie van de vs en de Mercosur op korte termijn weinig kans.

J. Adler Hellman, 1990, 'The study of new social movements and the question of autonomy', *LASA Forum*, vol. XXI, no. 2, p. 7-12.

M. Alcántara Saez, 1993, 'Spanish Social Democracy and Latin America', in: M. Vellinga (ed.), *Social Democracy in Latin America. Prospects for Change*, Boulder, Colorado: Westview Press.

S. Alvarez, E. Dagnino en A. Escobar, 1998, *Cultures of Politics, Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Colorado: Westview Press.

K. Biekart, 1999, *The Politics of Civil Society—European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*, Utrecht/Amsterdam: International Books/the Transnational Institute.

K. Biekart, te verschijnen 2001, 'The double defeat of the revolutionary left in Central America', in: J. Demmers, A. Fernández Jilberto en B. Hogenboom, *The Neoliberalization of Latin American Populism*, Londen: Zed Books.

D. Camacho en R. Menjivar, 1989, *Los Movimientos Populares en America Latina*, Mexico: Siglo XXI.

F. E. Cardoso en E. Faletto, 1979, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley: University of California Press.

J. Carrière, te verschijnen 2001, 'Neoliberalism, economic crisis and popular mobilization in Ecuador', in: J. Demmers, A. Fernández Jilberto en B. Hogenboom, *The Neoliberalization of Latin American Populism*, Londen: Zed Books.

J. G. Castañeda, 1995. *La Utopía desarmada*, Barcelona: Ariel.

CEPAL, 1994, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La transformación económica al servicio de la transformación productiva con equidad*.

CEPAL, 1999, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina*.

R. Debray, 1975, *La critique des armes*, Parijs: Seuil.

J. Demmers, 1998, *Friends and Bitter Enemies. Politics and neoliberal reform in Yucatán, Mexico*, Amsterdam: Thela Thesis.

J. Demmers, A. Fernández Jilberto en B. Hogenboom (eds.), te verschijnen 2001, *The Neoliberalization of Latin American Populism*, Londen: Zed Books.

T. Di Tella, 1989, *Hacia una estrategia de la social-democracia en Argentina*, Buenos Aires: Editorial Puntosur.

J. A. A. van Doorn, 1999, 'De sociaal-democratie en het koloniale vraagstuk', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 56, no. 11, p. 483-492.

R. Dornbusch en S. Edwards, 1991, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago en Londen: The University of Chicago Press.

P.W. Drake, 1982, 'Conclusion: Requiem for Populism?', in: M. L. Coniff (ed.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque: University of New Mexico Press.

A. E. Fernández Jilberto, 1997, 'Open regionalism and democratic transition in Chile', in: A. E. Fernández Jilberto en B. Hogenboom (eds.), *International Journal of Political Economy—special issue: The political economy of open regionalism in Latin America*, p. 71-95.

A. E. Fernández Jilberto en B. Hogenboom (eds.), 1997, *International Journal of Political Economy—special issue: The political economy of open regionalism in Latin America*.

A. E. Fernández Jilberto en K. Biekart, 1991, 'Europa y la socialdemocratización de America Latina', *Afers Internacionals* 20, p. 5-26.

A. Giddens, 1998, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press.

B. Hogenboom, 1998, *Mexico and the NAFTA Environment Debate—The Transnational Politics of Economic Integration*, Utrecht: International Books.

B. Hogenboom (red.), 2000, *Geld zonder grenzen—Nieuwe regels voor het kapitaalverkeer*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.

O. Ianni, 1975, *La Formación del Estado Populista en America Latina*, Mexico: serie popular ERA.

H. Jaguaribe, 1989, *A Proposta Social-democrata*, Rio de Janeiro: Jos Olympio Editora.

R. Kaufman en B. Stallings, 1991, 'The Political Economy of Latin American Populism', in: R. Dornbusch en S. Edwards, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago en Londen: The University of Chicago Press.

K. Lemanski-Valente, te verschijnen 2001, 'The Cardoso Adminis-

tration and Brazil's transition to the Third Millennium', in: J. Demmers, A. Fernández Jilberto en B. Hogenboom, *The Neoliberalization of Latin American Populism*, Londen: Zed Books.

M. Löwy, 1984, 'Trayectoria de Internacional Socialista en la América Latina', in: Sofía Méndez, *La Crisis Internacional y la América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.

N. Mouzelis, 1995, 'Modernity, late development and civil society', in: J. A. Hall, *Civil Society. Theory, History, Comparison*, Londen: Polity Press, p. 224-249.

J. Petras, 1980, 'La social-démocratie en Amérique Latine', in: *Le Monde Diplomatique*, 8-11 juin, p. 15-17.

J. Sachs, 1989, 'Social Conflict and Populist Policies in Latin America', Cambridge, Mass.: NBER Working Paper no. 2897.

W. Smith en R. Korzeniewicz, 1997, *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Miami: North South Center Press.

G. Solfrini, te verschijnen 2001, 'Populism and authoritarianism in Peru: an old vice in the neoliberal era', in: J. Demmers, A. Fernández Jilberto en B. Hogenboom, *The Neoliberalization of Latin American Populism*, Londen: Zed Books.

M. Teubal, 1996, 'Structural adjustments, democracy and the state in Argentina', in: A. E. Fernández Jilberto en A. Mommen, *Liberalization in the Developing World—Institutional and economic changes in Latin America, Africa and Asia*, Londen: Routledge.

A. Touraine, 1986, *América Latina: Política y Sociedad*, Madrid: Espasa.

UN (United Nations), 1998, *World Economic and Social Survey 1998. Trends and Policies in the World Economy*, Department of Economic and Social Affairs.

UNDP (United Nations Development Programme), 1998, *Human Development Report 1998*.

M. Vellinga (ed.), 1993, *Social Democracy in Latin America. Prospects for Change*, Boulder, Colorado: Westview Press.

K. Weyland, 1996, 'Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities', in: *Studies in Comparative International Development*, vol. 31, no. 3, Fall.

Democratie in Afrika?

Inleiding

Democratie in Afrika? Dat is nogal een dubieus onderwerp. In Nederland en Europa mogen we dan de democratie aan het 'heroverwegen' zijn, het grootste deel van Afrika moet nog door veel stadia heen voordat we dat begrip daar serieus kunnen nemen.¹

In deze bescheiden bijdrage aan de discussie wil ik voornamelijk Afrikanen zelf aan het woord laten. Dat lijkt me nuttig, omdat we daardoor beter begrijpen hoe het probleem leeft onder mensen die er direct door worden geraakt. Dat zijn dan wel intellectuelen, en hun visie is natuurlijk een andere dan die van de 'gewone man of vrouw', wier standpunt we volgens de Kameroense filosoof Fabien Eboussi-Boulaga² bij het interpreteren van Afrika's geschiedenis (ook de eigentijdse) vooral niet uit het oog moeten verliezen. Hij noemt die gewone man de enige authentieke getuige van Afrika's werkelijke geschiedenis, '...qui est celle de l'humiliation, de la misère, de la souffrance, de la faillite de l'état ou des pseudo-états' (Akakpo, 1998, p. 64). Daarin schuilt zeker veel wijsheid, maar toch is het moeilijk die getuigenis in de literatuur terug te vinden. Veel van die literatuur, en ook veel wat in dit stuk gebruikt wordt, is nogal magertjes onderbouwd en geeft de vrije loop aan enigszins twijfelachtige generalisaties, gebaseerd op voorbeelden en anekdotes. Tot op zekere hoogte ben ik daaraan zelf ook niet ontkomen.

Dit is dus een waarschuwing aan het begin. Desalniettemin kom ik toch tot de vrij duidelijke conclusie dat democratie niet van buitenaf kan worden opgelegd, en zelfs ook maar weinig van buitenaf kan worden bevorderd. Van bepaalde instituties en procedures, overgenomen uit de 'rijpe' Europese democratieën, kan wel een bijdrage verwacht worden aan het scheppen van een meer democratie-vriendelijke context, maar ook in dit opzicht is zowel terughoudendheid als een gematigd pessimisme geboden. In het merendeel der landen

blijven de krachten die uit de koloniale en postkoloniale perioden stammen nog erg sterk.

Aan het begin wil ik op één argument wijzen dat in het volgende centraal staat. Het relatief beperkte resultaat van de structurele aanpassingsprogramma's die Afrika in de jaren tachtig werden opgelegd, verplaatste het accent van de economische naar de bestuursproblematiek. Zo begonnen donoren 'goed bestuur' te eisen, en poogden daaraan bij te dragen via hun ontwikkelingssamenwerking. Democratisering werd er algauw mee verbonden. Er is echter te weinig aandacht besteed aan de *specifieke* omstandigheden die in Afrika het invoeren van deze begrippen moeilijk maken. Daarvan is de belangrijkste het 'patrimoniale' (of cliëntelistische) karakter van de politieke structuur. Hiermee wordt aangeduid dat op ieder niveau de directe, persoonlijke banden tussen prominente figuren en hun volgelingen meer invloed op het verloop van zaken hebben dan de formele procedures van het politieke bestel. Die banden maken de volgelingen trouw aan degene die optreedt als hun beschermer, of hun gunsten verleent als weldoener. Dit kunnen uit de staatskas gefinancierde banen zijn, vergunningen die anders moeilijk loskomen uit de bureaucratie, of zelfs bescherming tegen mogelijke rechtsvervolging. Een wat slordig woord ervoor is 'vriendjespolitiek'. In de meeste Afrikaanse landen blijft het patrimonialisme het formele politieke systeem doorkruisen.

Het patrimonialisme bestond ook in Europa, en is pas met het rijpen van de democratie werkelijk teruggedrongen. Ook in Afrika zullen goed bestuur, het einde van het patrimonialisme en democratisering gezamenlijk optrekken. Terwijl sommige landen wat verder op die weg zijn dan de meerderheid, kan het tempo van deze veranderingen slechts heel beperkt van buitenaf worden beïnvloed. Ik concludeer dan ook aan het eind van dit stuk dat het de voorkeur zou hebben dat wij onze verwachtingen, en het beleid, hierop toesnijden.

WAAR KOMT AFRIKA POLITIEK GEZIEN VANDAAN?

De koloniale erfenis en wat ermee gebeurde

Als ons de mogelijke toekomst van de politieke instituties in Afrika interesseert, en de kansen op 'werkelijke democratie', dan ontkomen

we er niet aan tenminste een korte blik op de geschiedenis te werpen. Die geschiedenis omvat in de twintigste eeuw *grosso modo* de volgende perioden:

Tot Tweede Wereldoorlog:	klassieke koloniale periode
1945 tot eind jaren '50:	onafhankelijkheidsbeweging groeit
Jaren '60:	postkoloniale overgangperiode
Jaren '70:	hoogtijperiode van autocratische staat en partij
Jaren '80:	structurele aanpassingsprogramma's; terugdringen staat
Jaren '90:	'democratisering'

Natuurlijk was er *life before colonialism*, en er bestaat langzamerhand aanzienlijke kennis over de prekoloniale geschiedenis (UNESCO, vanaf 1990). Toch is er nogal wat controverses over de aard van de politieke systemen in die tijd. Het hete hangijzer vormt het debat over de mogelijke relevantie van de prekoloniale instituties voor de hedendaagse problematiek. Hoewel deze instituties soms sterk autoritair en zelfs despotisch konden zijn, zijn er toch veel voorbeelden van prekoloniale Afrikaanse politieke systemen waar men over een 'rechtsstaat' zou kunnen spreken, in de zin dat de rechten en plichten van zowel heersers als onderdanen duidelijk gedefinieerd waren in (meest ongeschreven) 'grondwetten' (Ellis, 1994). Daar waren de heersers dus in zekere zin 'aanspreekbaar' (*accountable*) voor hun handelingen, vaak via een Raad van Ouderen. Ook vond men er mechanismen die een zekere mate van inspraak van de gewone stamleden mogelijk maakten (Makumbe, 1998). Maar de verhoudingen kunnen toch niet vergeleken worden met die van een moderne democratie.

Kolonisatie had tot doel grondstoffen en rijkdommen van de koloniën beschikbaar te maken voor de koloniserende landen. Het koloniale bestuur had als doelstelling dit te organiseren en mogelijke tegenstand onder de duim te houden. De verschillende koloniale machten imiteerden in hun koloniën deels het bestuur in eigen land: zo waren, bijvoorbeeld, de Franse koloniën centralistischer georganiseerd dan de Engelse. Alle bedreven echter in meerdere of mindere mate een 'verdeel en heers'-politiek, en gebruikten bestaande autoriteitssystemen—traditionele *chieftaincies* of *chefferies*—om hun wil aan de

bevolking op te leggen. Daarmee tastten zij vaak de autoriteit en legitimiteit van die traditionele heersers aan (Nsabimana, 1998). In ieder geval was het koloniale bewind overal autoritair, *top-down*, dwingend.

Dit dwingende karakter van het bestuur is bij het verkrijgen van de onafhankelijkheid niet verloren gegaan. Het is een wederkerend thema bij veel schrijvers. Typerend is Claude Ake: 'Like the colonizers before them, most of the nationalist leaders regarded the state as the instrument of their will, [so that] the state in Africa has not become a reassuring presence but remains a formidable threat to everybody except the few who control it. It is largely regarded as a hostile force to be evaded, cheated, defeated and appropriated as circumstances permit' (Ake, 1994, 7f, in: Opata, 1998). In veel landen voelden de burgers zich dus niet *moreel* aan de staat gebonden, en dat is waarschijnlijk nog steeds zo.

De politici die leiders waren geweest van onafhankelijkheidsbewegingen, en die na het verkrijgen van de onafhankelijkheid de scepter gingen zwaaien over die ex-koloniale 'dwingende staten', wilden deze internationaal 'respectabel' maken door hun alle formele instrumenten en symbolen aan te meten die bij een moderne staat horen (Akakpo, 1998). De nieuwe staten (ten onrechte meestal 'new nations' genoemd) werden louter vorm zonder inhoud, en presenteerden zichzelf met fanfares van ideologie, revolutionaire woordkeuze, persoonlijkheidscultus, mystificatie en lege beloften. Uiteindelijk, zo schrijft Akakpo, is er niet veel meer dan leugens en 'valsemunterij'.

Opkomst en hoogtij van de eenpartijstelsels – 'de jure' of 'de facto'

Al snel zagen de nieuwe leiders, net als indertijd de koloniale mogendheden, het regeren als hun goed recht. Zij dachten uit hun heterogene bevolkingen naties te kunnen maken via een 'eenheid', een 'unanimiteit' die zij al tijdens de onafhankelijkheidsstrijd hadden voorgestaan. Reeds toen legden zij de nadruk op '...consensus as opposed to tolerance, loyalty in contrast to self-expression, on identity and not individual rights, on political boundaries but hardly on procedures. Nationalism in many parts of Africa was not in any fundamental sense liberal' (Sithole, 1998, p. 27).

Deze trekken werden alleen maar sterker na de onafhankelijkheid.

De gedwongen eenheid en consensus—vaak gerechtvaardigd omdat daardoor etnische spanningen vermeden zouden worden—werden vrij spoedig óf binnen eenpartijssystemen opgelegd, óf zij uitten zich in een situatie waar de overweldigende meerderheid van één partij *de facto* dezelfde uitwerking had als een eenpartijstelsel. Ook werden andere partijen sterk beknot of benadeeld in hun activiteiten.

Politiek debat en vrije meningsuiting werden aan banden gelegd om de macht van *de* partij en haar leider te handhaven, en dat gebeurde, of die partij nu ‘marxistisch’ was of niet (Niane, 1998). De oppositie werd door hen geëlimineerd, of tenminste geneutraliseerd. Alle beschikbare politieke ‘ruimte’ werd door de heersers ingenomen met als gevolg dat participatie werd vervangen door depolitisering of terugtrekking (Makumbe, 1998). De bij de onafhankelijkheid door de koloniale machten achtergelaten grondwetten werden geleidelijk naar de hand van de heersers gezet. Zo zijn sinds 1980 in Zimbabwe veertien grondwetswijzigingen doorgevoerd, waarvan het merendeel in het eigenbelang van de president en de heersende partij was, inclusief de afschaffing van het twee-kamerparlement en de vervanging ervan door één kamer van honderdvijftig afgevaardigden, van wie er dertig door de president worden benoemd (Sithole, 1998).

Grosso modo kan men zeggen dat de eenpartijstaat in Afrika hoogtij vierde tussen 1970 en 1990. ‘Afrikaans socialisme’ werd aangeprezen als een weg die tot *popular participation* zou leiden.

Over wat dat werkelijk betekende hebben we dertig jaar later minder illusies: veel revolutionaire retoriek en lege beloften, geen duidelijke programma’s en een persoonlijkheidscultus (Nsabimana, 1998). Verder zag men in de landen waar het ‘socialisme’ de boven-toon voerde de opkomst van een soort *nomenklatura* en werden zogeheten Afrikaanse waarden opgehemeld. In feite werd echter via ‘demystificatiecampagnes’ de oorlog verklaard aan alles wat werkelijk traditioneel was—vooral op het gebied van de godsdienst (Niane, 1998).

In navolging van de Sovjet-Unie en Oost-Europa hadden de regerende partijen zogenaamde democratische massabewegingen opgezet, verbonden met het partijapparaat. Deze waren echter vooral instrumenten voor van boven gestuurde ‘participatie’ en massa-mobilisatie. Zo schrijft Mudenda (1998) over Zambia dat dissidente meningen onwelkom waren en gemarginaliseerd werden, en dat er in die

allesbeheersende 'socialistische' staat nauwelijks ruimte was voor de ontwikkeling van een *civil society*. Toch wordt wel aangevoerd, *in casu* voor Mozambique, dat deze gestuurde bewustwording uiteindelijk bijgedragen heeft aan de ontwikkeling van burgerbewustzijn, en dat de hedendaagse *onafhankelijke* organisaties en bewegingen grotendeels zijn voortgekomen uit wat vroeger onderdelen waren van de staats- of partijstructuur (Sitoe, 1998).

Toch kan men per saldo zeggen dat de eenpartijstaten, en de militaire dictaturen, het staatsapparaat lieten groeien ten behoeve van de heersers en dat zij de economische ontwikkeling, alsmede de groei van een onafhankelijke *civil society* belemmerden.

Externe en interne druk op de autocraten

Tegen het einde van de jaren zeventig stortte het continent in een economische crisis en begonnen de multilaterale financiële instellingen druk uit te oefenen op regeringen voor het uitvoeren van structurele aanpassingsprogramma's. Een centrale doelstelling daarvan was de opgeblazen staatsapparaten tot reële proporties terug te brengen. Deze aanpassingsprogramma's hebben een dynamiek ontketend die uiteindelijk veranderingen op politiek gebied zou voortbrengen. Het is een moeilijk te beantwoorden vraag welke processen hierop het meest van invloed zijn geweest: de druk van onderop, de reacties aan de top, of de invloed van buiten, dat wil zeggen van donoren.

Eerst de druk van onderop. Met het terugdringen van de staat kregen groepen uit de gemeenschap meer gelegenheid om een actieve rol te spelen. Dat gold vooral op die gebieden waar de gevolgen van de structurele aanpassingsprogramma's zich het meest deden voelen, zoals sociale dienstverlening (Breytenbach, 1998). Daarbij kwam dat als gevolg van de opgelegde aanpassingsprogramma's regeringen in feite niet meer autonoom hun beleid konden vormgeven, en de *perceptie* van zulk een zwakte zou politieke activiteit en protest hebben aangewakkerd (Bratton en Van de Walle, 1997).

Er was ook beweging aan de top. Aan het begin van de jaren negentig zagen de bestuurders en elites in dat het afgebrokkelde staatsapparaat, en de drastisch verminderde mogelijkheden om baantjes en andere gunsten uit te delen aan de patrimoniale clientèle, hun legitimiteit sterk aantastte. Allicht konden veranderingen in de rich-

ting van 'democratisering' die legitimiteit herstellen (Ayoob, 1996).

Rest de druk van buitenaf. De Wereldbank schreef, na het beperkte *economische* succes van de structurele aanpassingsprogramma's, de ontwikkelingsproblemen van Afrika toe aan een 'bestuurscrisis'. Bij de Bank ging het daarbij om het rechtsstelsel, de financiële huishouding, 'gepast beleid' en *transparency* (World Bank, 1989). Donorlanden lieten niet lang op zich wachten om interesse te tonen voor het thema 'goed bestuur', waarbij zij meer aandacht vroegen voor zaken als participatie, mensenrechten en democratie.

Men kan deze veranderingen kenmerken als een verschuiving van *policy-management*, de benadering van de Wereldbank, naar *management of politics*. Veel Afrikanen betreuren de grote invloed die donoren dezer dagen op het bestuur in Afrika hebben. 'Embassies and donor missions participate aggressively in public decision-making and the government now finds it necessary to report quarterly to the donor consultative group on good governance. The fact that the defense of democracy is mounted in significant parts from outside the country gives [...] democracy a peculiarly extraverted and dependent character' (Mudenda, 1998, p. 73). Afrikanen spreken ook over het autoritair en inopportuun opleggen van politieke instituties die niet harmoniëren met de Afrikaanse werkelijkheid. Verder zien zij een dubbele standaard in het gedrag van donoren, die nu weer wel, dan weer geen druk uitoefenen, en in ernstige (humanitaire) crises alleen maar interveniëren als hun strategische belangen op het spel staan.

Toch worden bestuurswisselingen uiteindelijk van binnenuit gedragen, en vloeien zij voort uit het handelen van nationale actoren en organisaties. Dat verklaart dan ook beter waarom zulke wisselingen van de wacht vaak meer schijn dan werkelijkheid zijn: nationale actoren die onder druk staan kunnen op hún manier 'democratiseren' en terwijl ze schijnbaar toegeven aan druk van binnen en buiten, verandert er uiteindelijk maar weinig. Bratton en Van de Walle (1997) zagen veel Afrikaanse ondemocratische leiders dan ook een spelletje spelen met donoren (en hun eigen burgers). Zij zwichtten zo min mogelijk en gaven alleen toe waar zij dachten dat de donoren het werkelijk als een minimum beschouwden. De aarzelend geopende deuren klapten gauw weer dicht zodra de internationale druk afnam.

Een meerpartijstelsel plus verkiezingen?

Democratisering maakt deel uit van wat in bredere context wel *political development* is genoemd: ‘...the construction of efficient and accountable public institutions and the spread of real as opposed to titular democratic citizenship and enfranchisement through an increasingly pervasive process of social empowerment’ (White, 1995, p. 31). Echter, toen donoren van democratisering een ‘conditionaliteit’ maakten, doelden zij vooral op de beëindiging van bepaalde, ondemocratische, toestanden: eenpartijssystemen, schendingen van mensenrechten, gebrek aan *transparancy*, en misschien bovenal het gebrek aan vrije verkiezingen. In de westerse democratie staan verkiezingen centraal. Bratton en Van de Walle (1997) zien verkiezingen niet alleen als een *sine qua non*, maar menen ook dat zij vooraf dienen te gaan aan wat er verder ook vereist moge zijn. ‘*Electoralism*’ is voor hen wel een misvatting, maar toch beschouwen zij verkiezingen als de voornaamste en noodzakelijke voorwaarde voor de democratie, een soort eerste stap nodig om het proces in gang te zetten.

Dat mag dan waar zijn, maar de *formaliteit* van het houden van verkiezingen zegt nog niets over de mate waarin verkiezingen wezenlijk democratisch zijn—of zij ‘democratisch uitpakken’. Daarvoor moet er uiteindelijk, als gevolg van verkiezingen, een redelijke kans zijn dat een partij of groepering die *niet* aan de macht is de touwtjes overneemt. Aan deze voorwaarde is in de meeste landen van Afrika nog steeds niet voldaan.

Kagabo (1998) gebruikt de beeldspraak dat verkiezingen geen *wortel hebben geschoten* in Afrika. De uitslag wordt vervalst of vooraf geregeld; de uitkomst wordt aangevochten of verworpen. Hij ziet als belangrijkste oorzaak de politieke klasse zelf, omdat de zittende machthebbers de zaken zo weten te regelen dat zij blijven zitten; velen onder hen hebben slechts één politiek programma: de macht in handen krijgen en deze zo lang mogelijk zien te houden. Bruce Baker (1998) preciseert een serie kunstgrepen van omkoperij, via intimidatie, tot het ‘spelen van de etnische kaart’, die zittende regeerders gebruiken om de oppositie de steun van de kiezers te ontzeggen.

Dat machthebbers de regels zo beïnvloeden dat ze kans hebben die macht te behouden, is natuurlijk geen exclusief Afrikaans verschijnsel. Zo is het moeilijk *in algemene zin* te veroordelen dat een heerser, die onder druk wordt gezet om te democratiseren, zijn eigen kansen om politiek te overleven tracht te maximaliseren. Maar in Afrika was, volgens Bruce Baker, de bekering tot de democratie van de meeste regeerders een schijnbeking, al waren sommigen wel geloofwaardiger dan anderen. Hij noemt Kerekou in Benin, Pereira in Cabo Verde en De Klerk in Zuid-Afrika. Hij herinnert ons eraan dat in 1990 Afrika negenendertig autocratische staatshoofden telde. Twintig van hen waren zeven jaar later nog in functie. Het risico van verkiezingen werd genomen door vijftig staatshoofden, van wie twee derde werd herkozen. En van de ‘nieuwe gezichten’ namen velen de oude autoritaire gewoonten over.

Dit is inherent aan een situatie waar de democratie louter beschouwd wordt als het volgen van procedurele regels, zoals het houden van verkiezingen. Democratie is echter meer dan het nakomen van procedurele regels. Het heeft ook gevolgen voor andere institutionele domeinen, zoals de rechtsstaat, het respecteren van mensenrechten en aanspreekbaarheid (*accountability*) (Breytenbach, 1998). Verder kan de democratie volgens Breytenbach slechts gedijen als er een zeker evenwicht is tussen verschillende sociale groeperingen, wanneer er sterke organisaties onder de bevolking bestaan, en er sterke arbeiders- of middenklassen zijn.

De conclusie die hieruit volgt is dat formele procedures, zoals verkiezingen, weliswaar *noodzakelijk* zijn voor het vestigen van een democratisch bestel, maar zeker niet *voldoende*. Uiteindelijk hebben zij slechts een zeer beperkte invloed op de politiek in Afrika, voornamelijk als gevolg van de ‘diepe’ Afrikaanse, nog niet veranderde, sociaal-culturele en machtsstructuur.

Rechtsstaat en aanspreekbaarheid (accountability)

Twee andere pijlers van goed bestuur, en daarmee ook van democratie, zijn de rechtsstaat en aanspreekbaarheid. Wat de rechtsstaat betreft, ook hier gaat het ten dele weer om procedures—hoe je bijvoorbeeld rechters aanstelt en politiemensen opleidt.

Maar ook deze eerste vereisten voor een democratisch bestel zijn,

volgens Christopher Clapham (1997), moeilijk te verwezenlijken, omdat het hier meer om culturele dan om technische zaken gaat. Zo hebben veel Afrikaanse heersers een (overdadig) gevoel van eigenwaarde en van het respect dat hun toekomt vanwege hun autoriteit, en is het voor de oppositie vaak moeilijk om kritiek uit te oefenen op de regering en tegelijkertijd haar recht om te regeren te respecteren. Kagabo (1998) duidt op hetzelfde als hij de Afrikaanse staat beschrijft als *un état de force*, en haar de benaming *état de droit* uitdrukkelijk ontzegt, omdat deze staat in wezen alleen maar gericht is op het beschermen van de macht (wie deze ook in handen heeft) en niet op het *dienen* van de gemeenschap. En ook van hem horen we dat in de nieuwe Afrikaanse ‘democratische’ context van de jaren negentig die machtsstaat zich toont in gebrekkige verkiezingen, begeleid door bedrog, intimidatie, demagogie en omkoperij, waardoor deze de broedplaats wordt voor geïnstitutionaliseerd *onrecht*.

Wat de aanspreekbaarheid (*accountability*) van regeerders betreft, deze rust in democratieën normaliter op twee grondvesten: op de mogelijkheid om in de volksvertegenwoordiging ter verantwoording geroepen te worden, en op de gevolgen van de aanwezigheid van vrije en politiek alerte media.

Volksvertegenwoordigers in Afrika hebben grote moeite met het uitoefenen van hun controlerende rol. Oppositiepartijen zijn nog steeds weinig effectief en parlementariërs van de regerende partij laten hun patrimoniale meesters gewoon hun gang gaan. Eén uitzondering op dit laatste betrof de hierna te bespreken moeilijkheden van president Mugabe over de behandeling van veteranen. Deze moeilijkheden kwamen niet alleen voort uit de veteranenorganisaties zelf, maar hadden—volgens Sithole (1998)—eveneens hun oorsprong in de nationale assemblée van ZANU-PF, de regeringspartij, en ook nog in het parlement zelf, dat de voorstellen van Mugabe afstemde.

In veel Afrikaanse landen bestaat nu wel een ‘vrije pers’, in de vorm van een dagblad dat niet direct onder controle van de regering of regeringspartij staat. De reikwijdte van zulke bladen is echter bijna altijd beperkt tot de grote steden, meestal alleen de hoofdstad, terwijl de ‘officiële pers’ en de nationale omroep—veel belangrijker voor het gros van de (analfabete) bevolking—toch vaak onder de strikte controle van de machthebbers blijven, zoals in Zambia (Mudenda, 1998; Sithole, 1998).

Bevorderen Afrikaanse politieke partijen de democratie?

Een van de redenen waarom donoren niet te veel nadruk zouden moeten leggen op verkiezingen in Afrika is juist dat het voornaamste element van verkiezingen, namelijk de politieke partij, erg 'gammel' is. Daarmee bedoel ik dat in de meeste gevallen partijen zich noch ideologisch, noch wat hun programma betreft onderscheiden: als ze geen etnisch vaandel voeren (de partijleiding komt uit één en dezelfde etnische groep) dan dingen ze over het algemeen naar de stemmen van dezelfde kiezers. De oppositie heeft geen ander program; het gaat er haar voornamelijk om de regerende partij te vervangen en zelf macht uit te oefenen, baantjes uit te delen, en er economisch op vooruit te gaan (Ellis, 1994).

Bovendien zijn de meeste partijen in Afrika zelf niet democratisch in hun organisatie en werkwijze, en het vervangen van de ene ondemocratische partij door een andere betekent niet veel meer dan een stoelendans van autocraten. Sithole (1998) verwijst naar Alfred Stepan, die meermalen heeft geschreven dat democratisering niet alleen de *afbraak* van de autoritaire tegenstander zou moeten inhouden, maar ook de *opbouw* van de democratie onder hen die een alternatief willen bieden. En dat opbouwen is nu juist zo moeilijk: het idee van de politieke partij is niet inheems in Afrika, vindt er niet gemakkelijk weerklank (Wiredu, 1998). Daarom wil het verankeren *in de maatschappij* van de in de jaren negentig opgekomen partijen niet goed lukken; daarom ook kunnen de oude ondemocratische vossen zo makkelijk hun *comeback* maken (Hima, 1998).

MACHT EN POLITIEK IN AFRIKA

Het overweldigende belang van het patrimonialisme

De Afrikaanse staat is niet werkelijk verankerd in de maatschappij. Met een treffende beeldspraak beschrijft Osaha deze als '...a balloon hanging above society' (1998, p. 279). En de lijntjes die die ballon aan de maatschappij bonden waren de patrimoniale praktijken, de informele banden van trouw en patronage tussen *big men* en hun persoonlijke aanhang, die het hele staatsapparaat, de bureaucratie inclusief, doordrenkten (Bratton en Van de Walle, 1997).

Patrimonialisme en cliëntelisme kunnen in Afrika gedijen, juist omdat de economische omstandigheden in de meeste landen zo pe-nibel zijn. De economie biedt geen kansen, er zijn weinig banen in de formele sector, er is geen economische dynamiek. Macht wordt begeerd omdat het economisch profijt brengt; aan de staat gebonden elites hebben daarom vaak de privé-sector geblokkeerd (Bratton en Van de Walle, 1997). Mbaku (1997), die Afrika vanuit het neo-libe-rale *public choice* en *rent-seeking*-perspectief bekijkt, komt tot dezelfde conclusie: *entrepreneurs* die aan hun trekken willen komen sluiten zich aan bij de politiek dominante groep, óf zij gebruiken smeergeld om de wetgeving en bureaucratische obstakels te omzeilen. Als de gewo- ne man zich niet bij opstandelingen of milities aansluit, kan hij, be- halve via de landbouw en wat kleine handel, zijn brood moeilijk an- ders verdienen dan via de staat, en daarmee houden de machthebbers hun volgelingen koest. Natuurlijk zijn er uitzonderingen op de regel – Botswana en Mauritius worden altijd weer genoemd – maar over het algemeen is dit het patroon.

Dit alles heeft ertoe geleid dat ‘uitgesloten’ groepen vaak niet an- ders konden dan proberen het staatsapparaat te ‘veroveren’, zodat de verrijking hún ten deel zou vallen. Omdat dit altijd in samenzwering met militairen gebeurde, waren coups inherent aan het patrimonialisme. Na zo’n coup maken militairen rechtstreeks deel uit van de staatselite en gaan zij tot de nieuwe groep begunstigen behoren in deze dans om de macht. Dat roept dan weer weerstanden op tegen een machtsoverdracht aan burgers, omdat de verworven privileges op het spel komen te staan. Zo werd de rol van de militairen cruciaal bij de ‘transities’ van de jaren negentig: als een deel van het officiers- korps de zijde koos van de oppositie kwamen de ‘oude heersers’ se- rieur onder druk te staan (Bratton en Van de Walle, 1997). Een van de belangrijke instrumenten om de uitgeslotenen binnen het systeem te brengen waren de ‘nationale conferenties’, die tenminste voor een periode in een meer algemeen gevoel van betrokkenheid, misschien zelfs van *ownership*, resulteerden, en ook meestal leidden tot een ei- genlijke machtsoverdracht.

Toch blijft de vraag gerechtigd in hoeverre zelfs dát soort machts- overdracht het patroon wezenlijk heeft doorbroken. De tekenen aan het eind van de jaren negentig gaven niet veel reden tot optimisme, en zelfs nieuwe ‘democratische’ machthebbers vallen gemakkelijk te-

rug op oude ondemocratische gewoonten en oude gedragspatronen, zoals we dat zien in Zambia (Mudenda, 1998).

De etnische factor: een inclusief of exclusief systeem?

De koloniale overheden worden er soms wel van beschuldigd de etniciteit in Afrika in feite gecreëerd te hebben, maar—zoals Nsabimana (1998) uitdrukkelijk stelt—dit kan niet serieus worden volgehouden. Wel hebben de koloniale machten sociale, economische en bestuurlijke processen op gang gebracht die de etniciteit sterk hebben herof vervormd, maar dat wil nog niet zeggen dat zij haar geschapen hebben. Ook is het duidelijk dat zij, waar nuttig, etnische groepen samengevoegd en tot grotere ‘eenheden’ verklaard hebben. Die grotere eenheden kregen daardoor geleidelijk toch een eigen identiteit, die via het patrimonialisme in veel gebieden steeds meer op de voorgrond trad in het *politieke* leven van Afrikaanse staten (De Kadt, 1999). Het resultaat is *politieke etniciteit*, die Ake definieert als ‘...an unequivocal commitment to the defense of a way of life, all that is meaningful and valuable, materially, culturally and spiritually’ (1994a, p. 52).

De programma’s van structurele aanpassing, die probeerden het overheidstekort te verminderen door de publieke sector in te krimpen, beperkten machthebbers sterk in de mogelijkheid om baantjes en andere gunsten uit te delen. Al vond die verdeling in de meeste Afrikaanse staten meer en meer langs etnische scheidingslijnen plaats, toch kon in de ‘goede tijden’ het patrimoniale systeem opereren zonder dat men zich veel zorgen maakte over de precieze groep van hen die profiteerden. Maar toen de schaarste zich deed voelen werden de gunsten des te belangrijker en waardevoller. Om deze dan ook voor de ‘eigen kring’ te waarborgen werd meer gebruikgemaakt van dwingende macht: via milities of andere vormen van ‘onreglementair’ geweld, uiteindelijk met het officiële staatsgeweld op de achtergrond. In de meeste gevallen verscherpte dit alles de etnische component (Diouf, 1998).

Ethiopië heeft getracht om van de nood een deugd te maken, door etniciteit centraal te stellen in het staatsbestel, met het argument dat de democratie alleen *via* etniciteit gevestigd kan worden, middels op regionale basis gedefinieerde etnische rechten, omdat de mensen

bovenal leden van een (etnische) gemeenschap zijn, en slechts via die gemeenschap hun rechten kunnen verwezenlijken.

Het land streeft naar een politieke structuur van elkaar in evenwicht houdende regio's, zonder dat één ervan dominant kan worden, terwijl elke regio een vermeend vanzelfsprekende collectieve etnische 'identiteit' heeft (Abbink 1995). Ook het kiessysteem draait om subnationale verkiezingen, die etnische politieke groeperingen van een meerderheid in hun eigen regio verzekeren—maar dan ook alléén daar. Tegen dit systeem zijn veel bezwaren in te brengen. In Ethiopië leven de etnische groepen niet binnen duidelijk gedefinieerde territoria, nóch is het waar dat zulke territoria *exclusief* de leden van een bepaalde groep herbergen. Vooral de grotere steden zijn smeltkroezen van etniciteit, waar veel 'gemengde huwelijken' voorkomen. Bovendien is de primaire identificatie van de mensen niet noodzakelijkerwijs etnisch. Wat Ethiopië nodig heeft, schrijft Abbink, is een nieuwe vorm van tweevoudige identiteit: etnisch-cultureel en nationaal-politiek, die het vrije verkeer van mensen over regionale grenzen mogelijk maakt.

In Europa, daarentegen, zijn twee- of meervoudige identiteiten en inclusiviteit langzamerhand *bon ton* geworden. Een Fries kan zich cultureel vooral Fries, maar toch ook Nederlander en Europeaan voelen; zelfs in politiek gevoelige streken (Vlaanderen, Catalonië) hebben die meervoudige identiteiten, naast een 'nationalistisch', ook een belangrijk cultureel element. In Afrika is één identiteit meestal dominant, en zo'n identiteit blijft centraal in je leven. Daardoor wordt deze ook weer centraal in 'de politiek', die er vooral op gericht is anderen uit te sluiten. We horen dan ook vaak de aansporing om aan politieke inclusiviteit groter belang te hechten, wat makkelijker te verwezenlijken wordt naarmate identiteit meer facetten krijgt, zich minder exclusief op dat etnische richt. Zo benadrukt Christopher Clapham (1997) het belang van inclusiviteit, omdat daardoor alle delen van een 'gemeenschap' zich gebonden kunnen voelen aan de nieuwe politieke orde, en erin kunnen participeren. Omdat het onvermijdelijk is dat bepaalde etnische of religieuze groepen disproportioneel in die nieuwe orde vertegenwoordigd zullen zijn, ziet hij het als de hoogste prioriteit mechanismen in te bouwen waardoor voorkomen kan worden dat de minderheid zich uitgesloten voelt. Maar was het nu juist niet de bedoeling, toen de vroege nationalistische

leiders de identificatie met de nieuwe 'natie' centraal stelden, daarmee de centrifugale krachten van de uitsluiting tegen te gaan? Hun eigen toegeven aan de patrimoniale verleiding, die in de Afrikaanse context etnisch verankerd werd, zorgde ervoor dat uitsluiting uiteindelijk de boventoon ging voeren. Zo werd de eigen etnische groep het centrum van het machtsstelsel.

Het zoeken is dus naar een institutionele vorm die inclusiviteit bevordert, en die er vooral voor kan zorgen dat de minderheid niet systematisch wordt uitgesloten. Daarvoor bestaan geen pasklare formules. Hoe zorgvuldig zulke *institutional engineering* ook aangepakt wordt, het is niet te voorzien of dit op korte termijn inclusiviteit of uitsluiting, stabiliteit of conflict bevordert (Stewart & O'Sullivan, 1998). Vooral Kenia was een voorbeeld van donorgebeurtenissen (met *institutional engineering*) dat averechts uitwerkte: de 'liberalisering' van het politieke systeem leidde daar in 1993 tot ernstige, volgens neutrale waarnemers door de regering gestimuleerde, etnische onlusten, 1500 doden en 300.000 'displaced persons' (ibid). Het is dus zaak zéér voorzichtig te zijn met dit soort institutioneel geknutsel: ook hier geldt weer dat uiteindelijk de tijden voor verandering rijp moeten zijn, dat maatschappelijke en institutionele verschuivingen (langzaam) moeten samengaan, dat democratie niet geforceerd kan worden, en dat *nation building* tijd kost—in Europa heeft het eeuwen in beslag genomen (De Kadt 1999).

Wel zou het de moeite waard zijn om een schaal of index te ontwikkelen waarop men landen kan differentiëren naar de mate van inclusiviteit, of naar hun potentieel daarvoor. Misschien zou dit kunnen op basis van bestaande gegevens, zoals die van de Human Development Index van UNDP of de *Freedom House ratings*. Op basis van de scores op deze inclusiviteitsindex zouden we tenminste iets kunnen zeggen over het democratiseringspotentieel van verschillende landen.

Zou 'African democracy' gepaster zijn?

Er is al eerder op gewezen dat het toepassen van de standaard-democratiseringsrecepten niet noodzakelijkerwijs de greep van de heersende elite op de macht kan breken. Daar wordt dan tegenover gesteld dat er in de 'traditionele' Afrikaanse culturen ideeën zouden leven die de heersers aanspreekbaar maken op een manier die niet onmid-

dellijk voor buitenstaanders zichtbaar zou zijn. Ellis heeft weinig met deze redenering op. Hij ziet dit als vaak weinig meer dan opportu- nisme en het pleiten voor een politiek systeem dat de heersers op een gegeven moment net goed uitkomt. Het strookt volgens hem met '...een van de oudste, hardnekkigste en meest verderfelijke van alle westerse clichés over Afrika, namelijk dat er een tijdloze, authentiek- Afrikaanse wijze van handelen bestaat die het koloniaal bewind heeft overleefd, soms ondergronds' (Ellis, 1999, p. 297).

Hij heeft daarin zeker ten dele gelijk, maar toch is het moeilijk het belang van de traditionele culturen voor de werking (of niet-wer- king) van de moderne politiek te negeren. Je hoeft daarvoor niet in een 'essentieel' of 'authentiek' Afrika te geloven, noch de verschillen in 'traditie' tussen de delen van Afrika te negeren. In ander werk, samen met Gerrie ter Haar, neemt Ellis trouwens een minder strakke positie in, bijvoorbeeld wanneer zij wijzen op de verstrengeling van de politieke en godsdienstige machtsdomeinen in Afrika (Ellis & Ter Haar, 1998). In beide gevallen is 'goede of slechte' macht iets wat je via het resultaat herkent. In analogie met magie wordt machtsuitoefening legitiem wanneer zij 'goede' resultaten oplevert. Je herkent legitieme macht dus als je haar ziet. Zij concluderen dan ook dat in het hedendaagse Afrika machtsuitoefening nóch in de politieke, nóch in de spirituele sfeer aan duidelijke richtlijnen gebonden is.

Afrikanen zelf geven deze 'Afrikaanse traditie' een positievere in- houd: zij spreken over bepaalde culturele trekken die in Afrika wijd- verbreid zouden zijn. Het belang van de (kleine) gemeenschap en de inspanning om unanimiteit te verzekeren worden vaak genoemd. De familie, de stam en de etnische groep blijven, zo zegt men, de be- langrijkste maatschappelijke referentiepunten (Hima, 1998). Ook Kagabo (1998) wijst op traditionele procedures die het mogelijk ma- ken om belangrijke zaken gemeenschappelijk te bespreken, conflic- ten op te lossen en het algemeen welzijn bij beslissingen in aanmer- king te nemen. Hij doelt dan vooral op de Raden van Ouderen, die op verschillende niveaus opereren.

Er zijn ook Afrikanen die uit deze traditionele cultuur specifieke voorstellen voor de moderne politiek trachten te putten. Zo dringt Wiredu (1998) aan op het vervangen van politieke partijen door 'po- litieke verenigingen', om zodoende die Afrikaanse tradities voor het idee van *non-party politics* te spannen. Kiezers zouden dan op kandida-

ten stemmen die niet aan een partij gebonden zijn, en volksvertegenwoordigers gekozen uit verschillende verenigingen zouden grondwettelijk met elkaar *moeten* samenwerken en consensus moeten zoeken (net als de hoofden van stammen of *lineages* dat deden). Ook ziet hij vormen van corporatisme als mogelijkheid. Hij spoort Afrikaanse politici aan in elk land de traditionele cultuur te gebruiken om de moderne structuren nieuw (oud?) leven in te blazen. En de boodschap voor de donorgemeenschap is: dring ons geen (verdere) wezensvreemde instituties op.

Toch is nog een *caveat* op zijn plaats. Olivia Ceessay (1998) zegt: pas op, en herinner je al die gebakken lucht over het Afrikaans socialisme. Ook dat heeft de machtsuitoefening voor de eigen groep niet aan banden gelegd. Bovendien hebben die traditionele instituties ook een andere kant: door naar consensus te zoeken en confrontatie te mijden worden belangentegenstellingen makkelijk onder tafel geveegd; bovendien is het niet aanvaardbaar om openlijk kritiek op de ouderen uit te oefenen. De leiders, de ouderen en de *chief*, zagen ook in de traditionele structuren macht niet als een *public good*, maar als hun persoonlijke eigenschap of bezit—en dat is vandaag nog zo. Ook Bratton en Van de Walle (1997) betogen dat men wel naar de gewone lui luisterde in die dorpsbijeenkomsten, maar dat de ouderen veel vrijheid hadden in het interpreteren van de consensus, en dat zij ook meestal die interpretatie kozen die henzelf het beste uitkwam. Zonder daaruit de conclusie te trekken dat dit noodzakelijkerwijs ten nadele van de bevolking werkte, moeten we de uitkomsten van die traditionele op consensus gerichte instituties wel nuanceren.

Welke rol voor 'civil society'?

Er is sprake van een *civil society* wanneer er, naast de staat en de productieve sector, een *netwerk* bestaat van autonome organisaties, die zich richten op activiteiten waarmee mensen zich buiten hun werk bezighouden. Het belang van het woord netwerk is dat zulke organisaties zich op de een of andere wijze met elkaar verbonden voelen en, waar nuttig, samenwerken, óók in wisselwerking met de staat en het politieke bestel. Geïsoleerde vrouwen- of mensenrechtengroepen vormen dus op zich nog geen *civil society*.

Het is nog moeilijker om over de *civil society* in Afrika te generali-

seren dan over de staat, al doen Afrikaanse commentatoren dat toch *con brio*, onder het uiten van verschillende meningen over de plaats van de *civil society* in de politieke dynamiek van Afrika. Aan het ene uiterste heerst scepsis of de *civil society* daar überhaupt bestaat; aan het andere bezingt men enthousiast de rol van studenten, kerken, vakverenigingen of vrouwengroepen in het openbreken van de versterkte bestuurs- en beleidsstructuren. Het is in ieder geval duidelijk dat de groei van de *civil society* wordt gestimuleerd als gevolg van processen die van onderop komen, dat zulke processen langzaam en moeizaam op gang komen, en dat bestuurders met een *top-down/autoritaire* mentaliteit deze maar al te vaak de kop in weten te drukken (Nunnenkamp, 1995). Op het eerste gezicht is dan ook het sceptische standpunt aangaande de Afrikaanse *civil society* geloofwaardig.

Die scepsis wordt versterkt als we bij Siteo (1998) lezen dat, bij een nationaal opinieonderzoek in Mozambique in 1998, minder dan 16 procent van de ondervraagden kennis had van verenigingen, NGO's, of andere organisaties in hun werk- of woongebied. De mening die verscheidene anderen, wat minder empirisch gegrond, uitspreken is hiermee in overeenstemming. Kagabo meent dat de *civil society* in Afrika nog maar in de kinderschoenen staat, dat de meeste organisaties pas recent opgericht en nog zwak zijn, zonder doeltreffende overkoepelende organisaties, en dat zij de neiging hebben via *politieke* kanalen met regering of oppositie verwickeld te raken. De meerderheid van de mensen in Afrika zijn '...analphabètes et ignorants, ils sont pauvres et manipulables, ils sont habitués à la démagogie et à la dictature, ils sont divisés, sans oublier qu'ils ignorent tout de la tradition démocratique' (Kagabo, 1998, p. 85). Ook Opata (1998) wijst erop dat *voluntary associations* en meer politiek gerichte belangen- en pressiegroepen moeilijk uit elkaar te houden zijn, en dat er bovendien niets vergelijkbaars in de traditionele maatschappij bestaat of bestond; voor hem is *civil society* in Afrika geen concept met een duidelijke betekenis. Osaghae (1998) betoogt dat zich in Afrika eerst de nog niet echt bestaande *nationale* maatschappijen moeten ontwikkelen, die het gemeengoed en de gemeenschappelijke waarden kunnen uitdrukken. Uiteindelijk duidt hij hiermee indirect op het verband tussen een (nationale) maatschappij (of zelfs een natie) en de *civil society*. Zonder daadwerkelijk gemeenschappelijke waarden kan nóch de ene, nóch de andere bestaan. En, met de on-

voltooide natievorming is ook maatschappijvorming in de meeste Afrikaanse landen nog slechts 'onderweg'.

De *civil society* in Afrika blijft een zwak geheel, dat zich moeilijk staande kan houden zonder steun van donoren of van de staat. De staat bewaakt de toegang tot informatie angstvallig, en laat geen potentijkijkers toe vanuit de *civil society*, die daardoor aardig beknot wordt in haar activiteiten. De pers blijft sterk afhankelijk van papiertoevoer (waarop de staat nog vaak een ijzeren greep houdt) en van advertentie-inkomsten. Ook daarop kan de staat indirect nog grote invloed hebben: een aanzienlijk deel van de privé-sector is van de staat afhankelijk voor contracten, en geeft daarom geen steun aan groepen of kranten die als 'vijandig' worden beschouwd.

Om de zwakke *civil society* te versterken, en ook om de problematische staat te vermijden, hebben donoren in de jaren negentig dan ook hard gewerkt aan het opzetten, bevorderen en versterken van NGO's in ontvangende landen als een alternatief kanaal voor ontwikkelings samenwerking—in het Nederlandse geval vooral via de medefinancieringsorganisaties. Dit beleid heeft tot nogal wat scepsis geleid bij Afrikanen. Men betoogt dat de capaciteit van de NGO's beperkt is en dat zij zwak en gefragmenteerd zijn.³ Het ware een misvatting te denken dat het creëren van *islands of excellence* in de NGO-sector de ineffectiviteit van de normale staatsinstituties kan compenseren.⁴

Bovendien worden de meer formele *civil society*-organisaties, waarmee de donoren (vooral op nationaal niveau) zakendoen, vaak door dezelfde mensen bestuurd die aan de touwtjes trekken in het patriomoniale staatssysteem (Ellis, 1995). Er moet een groot vraagteken worden geplaatst bij het idee dat *donor-driven* NGO's werkelijk aan de ontwikkeling van een land, en van de *civil society*, bijdragen: zij zijn vaak kunstmatig 'opgeblazen', uiteindelijk de schepping van de donorgemeenschap. Pas op, zo zei een hoge Afrikaanse functionaris van de VN: 'Don't create artificial NGO's like you've created artificial states'.⁵

Sommigen gaan nog verder en beschuldigen—bijna expliciet—de donoren van kwade trouw: 'But overall, the most serious shortcoming of extant approaches to civil society is the attempt by the West and the international donor community to create a "new" civil society in African countries to serve, it seems, their own purposes rather than the interests of the African peoples... [In] ...a continuation of

the pattern of control established under colonialism [...] the logic seems to be that since the state is no longer a viable ally, the way to retain control over the affairs of these countries is to capture the soul of civil society as well' (Osaghae, 1998, p. 273).

Op zijn minst, zo wordt door anderen betoogd, passen NGO's zich aan aan de wensen en stokpaardjes van donoren. NGO's voegen zich uiteindelijk naar wat de achterban van de donoren (regering, parlement of de donor-*civil society*) van hen verlangt, want donor-instanties zijn *niet* aanspreekbaar door de lokale gemeenschappen waarin zij werken. Als ze enige verantwoording schuldig zijn, zo zegt Makumbe (1998) dan is het aan de regering of de civiele of zakelijke achterban in het thuisland.

Toch zijn er, naast de van buiten gestimuleerde NGO's, andere actieve elementen in de Afrikaanse maatschappij, en hun rol in het democratiseringsproces kan niet zomaar worden afgeschreven. Diouf (1998) memoreert dat het vooral studenten, maar ook jonge boeren waren die de autocratische staat uitdaagden, en de nationalistische mythe aanvochten die als de enige waarheid werd opgedist. Zij stichtten 'gedecentraliseerde' organisaties die kritisch tegenover de staat stonden, niet uit bestuurlijke richtlijnen voortkwamen, niet gedomineerd werden door lokale notabelen of religieuze leiders, meer bereid waren aan de behoeften van vrouwen of jonge mensen tegemoet te komen, en zich interesseerden voor de werkelijke levensomstandigheden op het platteland en in de krottenwijken. Hoe die organisaties zijn te karakteriseren, is echter niet altijd duidelijk. Soms komen zij voort uit een samengaan van traditionele en moderne oriëntaties, zoals in het geval van de *War Veterans Association* van Zimbabwe, waarvan de leden traditionele boeren zijn die een rol hebben gespeeld in de strijd tegen het koloniale en postkoloniale *white settlers*-regime. Terwijl deze groepen onlangs kennelijk als de 'instrumenten' van een in het nauw gedreven president Mugabe zijn opgetreden, waren zij enkele jaren geleden juist een doorn in zijn oog. In 1997 deed hun krachtig verzet tegen voorgestelde belastingverhogingen, en hun agitatie voor betere levensomstandigheden voor arme boeren, Mugabes regime voor het eerst wankelen—zo sterk dat hij hen kort daarna ervan beschuldigde zich te gedragen als een 'oppositiepartij'. Maar de fluïde situatie in Afrika's *civil society* wordt duidelijk als we horen dat deze zelfde veteranengroep toch wel gezien

moet worden als de ruggengraat van de heersende partij, die het voor de overleving van de partij essentiële commandoapparaat bemensen (Sithole, 1998). Aan de ene kant wordt de staat door hen uitgedaagd, net als door zoveel andere *civil society*-organisaties, aan de andere kant wordt hij ondersteund. Dit soort onduidelijkheid vindt men ook in de activiteiten van nieuw ontstane groeperingen die proberen de staat aan te spreken op de verzaakte verplichtingen. Diouf beschrijft die activiteiten als een mengsel van ‘...la bonne action et la violence, la civilité et la incivilité’ (1998, p. 197).

De Nederlandse sociaal-democratie en de democratisering in Afrika

Aan het begin van dit stuk ben ik op twee conclusies vooruitgelopen. Ten eerste, dat het grootste deel van Afrika nog een lange weg te gaan heeft voor het begrip democratie daar serieus kan worden genomen. Ten tweede, dat democratie zeker niet van buiten kan worden opgelegd, en slechts zeer minimaal van buitenaf kan worden bevorderd, omdat de uit de pre-‘democratiserings’periode stammende krachten nog te sterk zijn. In de rest van dit stuk heb ik die krachten in beeld willen brengen.

Zo komen wij tot een dilemma. Als democraten wensen we onze medemensen in Afrika levensomstandigheden toe, ook in het politieke domein, die lijken op die van onszelf. Vandaar natuurlijk die ‘welgemeende’ druk tot democratisering, als deel van vaak gedetailleerde voorwaarden voor *good governance*. Het opengooien van het politieke bestel kan echter gevaarlijk zijn voor staten in opbouw, zoals Ayoob duidelijk maakt. Ik ben in dit stuk niet ingegaan op het algemene probleem van *state building* in Afrika, en de vaak onrealistische verwachtingen die westerse democraten, of donoren, hierover koesteren (zie hiervoor De Kadt, 1999, en De Kadt, ter perse). Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat iets wat in Europa een eeuwenlang durend proces was, nu in Afrika van het ene op het andere decennium ‘even’ tot stand komt. Die conclusie blijft geldig zelfs als wij in aanmerking nemen dat het internationale systeem er vandaag heel anders uitziet, en dat er veel meer mogelijkheden zijn om processen te versnellen en ook om hulp te bieden bij het ontwikkelen van een nieuw institutioneel kader.

Maar de waarschuwing van Ayoob is serieus te nemen: democra-

tisering moet niet *ten koste* gaan van staatsopbouw. In Europa was de democratie duidelijk de laatste verdieping die aan het staatsgebouw werd toegevoegd, nadat de staatsvorming zelf tot een succesvol einde was gebracht. In Afrika, vandaag, is het zeker mogelijk dat de vereisten van de staatsopbouw en de roep om groepsrechten en democratie onverenigbaar zijn (Ayoob, 1996).

Alhoewel ik de wens deel om in Afrika tot beter bestuur—en democratisering—te komen, en begrijp dat men wil proberen daar vanuit donorzijde aan bij te dragen, heb ik toch meermalen mijn twijfels uitgesproken over de nadruk die door donoren op het begrip goed bestuur wordt gelegd. Het is, als het ware, een *idee-fixe* dat nog maar weinig aan kracht heeft ingeboet in weerwil van vrij duidelijke tekenen dat met deze beleidslijn minder bereikt is dan werd verwacht. Het zou allicht tot verbeterd beleid leiden als er diepere kennis was van de verschillende landen waar donoren goede bestuurs- en democratiseringsprogramma's bekostigen. Zo heb ik een lans gebroken voor het veel bewuster bij elkaar brengen van vraagstukken van *openbaar bestuur en politiek* met de analyse van de *samenlevingen en culturen* waarin zij zijn ingebed. Ook zou het helpen als uit de bestaande kennis meer realistische conclusies werden getrokken (De Kadt, 1999; De Kadt, ter perse). Uiteindelijk zou het eenvoudiger, en waarschijnlijk ook doeltreffender, zijn om *slecht* bestuur als een *negatief* criterium te hanteren, dan om *goed* bestuur als een *voorwaarde* te handhaven. Het is makkelijker te herkennen wat duidelijk slecht bestuur is (in de Afrikaanse omstandigheden) dan te bepalen of je een specifieke situatie als goed bestuur kunt aanmerken.

Toch zijn er wel enkele praktische suggesties die democratisering zouden kunnen bevorderen, zelfs al moeten we er ons bij neerleggen dat de dieperliggende politieke en machtsdynamiek van de Afrikaanse landen meestal 'het laatste woord' zal hebben. Hoe die machtsdynamiek zich kan manifesteren hangt deels af van de instituties van de rechtsstaat en hoe deze functioneren, zoals de rechtbanken en de rechtspraak, alsook het politieapparaat. Er zijn donorprogramma's, vooral Nederlandse, die op een versterking daarvan zijn gericht. Het moeilijke probleem van de corruptie speelt hier een grote rol, en de mogelijkheden die samenwerkingsprogramma's hebben om deze te beteugelen zijn beperkt. 'Topping up' van te lage, corruptiestimulerende, salarissen van de rechterlijke macht of de politie is uiteindelijk

niet mogelijk van buitenaf (De Kadt, ter perse). Daarnaast blijft er veel te zeggen voor armoedebestrijding en het creëren van werkgelegenheid, zeker voor arme jongeren, vooral in landen waar beleid ondubbelzinnig gericht is op het tegengaan van grove ongelijkheid en het bevorderen van *shared development* of 'inclusiviteit'.

Ten slotte lijkt het me, niettegenstaande de duidelijk hogere kosten daarvan, wenselijk om meer nadruk te leggen op het gedecentraliseerde niveau. Samenwerking met lokale overheden kan de betrokkenheid van de 'gewone mensen' bevorderen, en indirect daarmee ook de democratie. Ik wil daarop in deze conclusies toch wat nader ingaan.

Er wordt wel eens gezegd dat de zwakte van alternatief leiderschap in Afrika, en daarmee de zwakte van de pogingen tot democratisering, het gevolg is van de extreme centralisatie die de meeste Afrikaanse staten kenmerkt. Op het lokale niveau zou de bevolking daarom met een soort terugtrekkings- en zelfs sabotagesyndroom reageren: geconfronteerd met systemen die werken op basis van toezicht en controle, afschutting en bestraffing, zouden Afrikaanse maatschappijen van oudsher naar wegen hebben gezocht om zich, middels listen en schijngedrag, aan die 'totalitaire' staten te onttrekken (Diouf, 1998).

Dat doet de vraag rijzen of decentralisatie een steun voor democratisering zou zijn. Daarachter gaat de redenering schuil dat decentralisatie beter bestuur bevordert, en dat zonder beter bestuur democratisering weinig kans heeft. Het saldo van de meningen neigt naar een positief antwoord, al wordt vaak gewezen op de zwakte van het staatsapparaat op dat lagere niveau, een zwakte die nog groter is dan in de hoofdstad. Zoals Youssef Mahmoud het grafisch uitdrukte, 'Judges have no offices, military have no barracks; frontiers are not guarded; the police is not paid; there are no prisons (so you just execute people); the customs officials are (have to be) corrupt.'⁶ Op provinciaal of dorpsniveau zijn, *mutatis mutandis*, dat soort schaarsteproblemen er ook, al zijn de oplossingen ervoor minder kostbaar.

De machtsverhoudingen op het platteland zijn ook ingebed in het patrimoniale web dat in de hoofdstad z'n spil heeft, en de *deals* die met de lokale elite worden gesloten tasten zowel de doeltreffendheid van het lokale bestuur aan als de formele democratische regels van het politieke spel (Boone, 1998). De capaciteit van het patrimoniale

lisme om 'buit' te verdelen is verzwakt door de aanpassingsprogramma's. Toch blijft het op plaatselijk niveau vaak onduidelijk of macht nu ontleend wordt aan de formele structuren van het staatsapparaat of aan de informele relaties van het patrimonialisme, en verdergaande decentralisatie lost deze problematiek niet noodzakelijkerwijs op.

Niettemin heeft gedecentraliseerde *governance* een voordeel: het staat dicht bij de bevolking, en daardoor is het—tenminste in theorie—gemakkelijker om de lokale regeerders en ambtenaren aanspreekbaar te maken. En met grotere aanspreekbaarheid stijgen ook de kansen dat een gevoel voor democratie van onderop kan groeien. Structurele en institutionele veranderingen op dat niveau zullen ook nodig zijn, maar welke precies is moeilijker te beantwoorden. Opata (1998), bijvoorbeeld, stelt voor om verkiezingen op lokaal niveau te elimineren en daar terug te vallen op traditionele selectiemechanismen, tezamen met een zekere mate van corporatistische vertegenwoordiging via vak- of beroepsverenigingen. Dat lijkt me een nogal twijfelachtig voorstel. Ik kan mij makkelijker voegen bij hen⁷, ook Afrikanen zoals Diouf (1998), die donoren aansporen om, in tegenstelling tot de 'mode' om met NGO's samen te werken, zich juist op dat gedecentraliseerde niveau te concentreren en dáár capaciteitsopbouw te financieren, ook van traditionele leiders die nog dicht bij hun gemeenschappen staan (Hertogs, 1999).

Zo kom ik uiteindelijk toch tot één algemene conclusie voor Nederlandse sociaal-democraten, een conclusie die tenminste niet duidelijk indruist tegen ons nog steeds gebrekkige begrip van de Afrikaanse politieke dynamiek. Als men toch via samenwerkingsprogramma's wil trachten *op de lange duur* de democratie te bevorderen, dan lijkt de aanbeveling *back to the grassroots*—en *back to grassroots understanding*—toch wel redelijk goed onderlegd. Het werken op dat niveau kost echter meer, en is ook arbeidsintensiever, dan samenwerking met instellingen op nationaal niveau. De extra kosten zouden we dan moeten aanvaarden.

Noten

1. Mijn oprechte dank aan Caroline van Dullemen en Louk de la Rive Box voor uitgebreid en bijzonder nuttig commentaar. Voor wat nog aan dit stuk blijft mankeren zijn zij niet verantwoordelijk!

2. Een uitgebreide analyse van zijn denken is te vinden in Akakpo (1998), waaruit ook dit citaat komt.

3. Ibrahim Gambari, UN Under-Secretary General, interview New York, 28 april 2000.

4. Youssef Mahmoud, Director, Africa II Division, UN, interview New York, 28 april 2000.

5. Margaret Vogt, Special Assistant, ASG Fall, UN, interview New York, 27 april 2000.

6. Youssef Mahmoud, Director Africa II Division, UN, interview NY, 28 april 2000.

7. De eerder genoemde interviews met Margaret Vogt en Ibrahim Gambari, alsook een interview op 27 april 2000 met Taye Zerihoun (Director Africa I Division, UN) wezen duidelijk in die richting. Over *decentralised cooperation* meer in het algemeen, zie bijvoorbeeld Hertogs (1999).

J. Abbink, 1995, 'Breaking and Making the State: The Dynamics of Ethnic Democracy in Ethiopia', in: *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 13, no. 2, p. 149-163.

Yaovi Akapo, 1998, 'Une pensée prespective des *Conférences Nationales* chez Fabien Eboussi-Boulanga', *Quest*, Special Issue (State and Civil Society in Africa), vol. XII, no. 1, p. 61-67.

Claude Ake, 1994, *Democratization of disempowerment in Africa*, Lagos: Malthouse Press.

Claude Ake, 1994a, 'A world of political ethnicity', in: R. van den Berg and U. Bosma (eds.), *The Historical Dimension of Development, change and conflict in the South*, Ministry of Foreign Affairs, DVL/OS, Series Poverty and Development, vol. 9, The Hague.

Mohammed Ayoob, 1996, 'State-Making, State-Breaking and State Failure: Explaining the Roots of "Third World" Insecurity', in: L. van de Goor, K. Rupesinghe and P. Sciarone (eds.), *Between Development and Destruction. An Enquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States*, Netherlands Ministry of Foreign Affairs and Instituut Clingendael, The Hague (ook uitgegeven door Macmillan in Basingstoke en Londen).

Bruce Baker, 1998, 'The class of 1990: how have the autocratic leaders of sub-Saharan Africa fared under democratisation?', in: *Third World Quarterly*, vol. 19, no. 1, p. 115-127.

Catherine Boone, 1998, 'State Building in the African Country-side: Structure and Politics at the Grassroots', in: *JDS*, vol. 34, no. 4, p. 1-31.

Michael Bratton and Nicholas van de Walle, 1997, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, New York and Melbourne: Cambridge University Press.

Willie Breytenbach, 1998, 'The Erosion of Civil Society and the Corporatisation of Democracy in Africa', in: *Quest*, Special Issue (State and Civil Society in Africa), vol. XII, no. 1, p. 39-46.

Michel Cahen, 1954, *Etnicité politique, pour une lecture réaliste de l'identité*, Paris: l'Harmattan.

Olivia Ceesay, 1998, 'State and Civil Society in Africa', in: *Quest*, Special Issue (State and Civil Society in Africa), vol. XII, no. 1, p. 123-130.

Christopher Clapham, 1997, 'Building Political Stability in Sub-Saharan Africa', Report based on Wilton Park Conference # 506, in: *Current Issues in International Diplomacy and Foreign Policy*, vol. 1.

Larry Diamond, 1993, *Civil society and democratic consolidation: building a culture of democracy in the new South Africa*, Stanford: Hoover Institution.

Mamadou Diouf, 1998, 'La société civile en Afrique: Histoire et actualité', in: *Quest*, Special Issue (State and Civil Society in Africa), vol. XII, no. 1, p. 179-202.

Stephen Ellis, 1994, 'Democracy and human rights in Africa', in: R. van den Berg and U. Bosma (eds.), *The Historical Dimension of Development, change and conflict in the South*, Ministry of Foreign Affairs, DVL/OS, Series Poverty and Development, vol. 9, The Hague.

Stephen Ellis, 1995, 'Democracy in Sub-Saharan Africa. Where did it come from? Can it be supported?', *ECDPM Working Paper No. 6*, ECDPM, Maastricht.

Stephen Ellis, 1999, 'Staatsinrichting in Afrika. Import of eigen kweek?', in: *Internationale Spectator*, jrg. 53, no. 5, p. 294-298.

Stephen Ellis and Gerrie ter Haar, 1998, 'Religion and Politics in Sub-Saharan Africa', in: *Journal of Modern African Studies*, vol. 36, no. 2, p. 175-201.

Luc van de Goor, 1994, 'De onveiligheidsproblematiek van ontwikkelingslanden: staatsvorming, geweld en conflict', in: *Transaktie*, jrg. 23, no. 2, p. 196-216.

John Gray, 1998, 'Global utopias and clashing civilizations: misunderstanding the present', in: *International Affairs*, vol. 74, no. 1, p. 149-164.

Erik-Jan Hertogs, 1999, 'What Role for Local Authorities in Decentralised Cooperation under the Convention of Lomé?', *ECDPM Discussion Paper No. 8*, ECDPM, Maastricht.

Badié Hima, 1998, 'L'invention de la société civile en Afrique: renforcer la société civile pour un meilleur ancrage de la démocratie', in: *Quest*, Special Issue (State and Civil Society in Africa), vol. XII, no. 1, p. 293-300.

Emanuel de Kadt, 1999, 'Back to Society and Culture: On aid donors' overblown concern with "governance" and "democratization"', *Inaugural lecture*, University of Utrecht, Dept of Cultural Anthropology.

Emanuel de Kadt, ter perse, 'Goed bestuur in Afrika. De realiteit in het licht van traditie en geschiedenis', in: het WRR-rapport over goed bestuur en ontwikkeling (verschijnt vermoedelijk eind 2000).

Liboire Kagabo, 1998, 'La démocratisation en Afrique: L'impératif éthique', in: *Quest*, Special Issue (State and Civil Society in Africa), vol. XII, no. 1, p. 79-90.

John Mukum Mbaku, 1997, *Institutions and Reform in Africa: The Public Choice Perspective*, Westport Conn. & Londen: Praeger.

Achille Mbembe, 1994, 'Déflation de l'état et privatisation de la violence publique en Afrique sub-saharienne', in: R. van den Berg and U. Bosma (eds.), *The Historical Dimension of Development, change and conflict in the South*, Ministry of Foreign Affairs, DVL/OS, Series Poverty and Development, vol. 9, The Hague.

Sibanyama Mudenda, 1998, 'Anthropological Paradigm in Africa: The Resurgence and Significance of Civil Society in Zambia', in: *Quest*, Special Issue (State and Civil Society in Africa), vol. XII, no. 1, p. 69-75.

Djibril Tamsir Niane, 1998, 'l'Etat et l'émergence de la société civile en Afrique noire', in: *Quest*, Special Issue (State and Civil Society in Africa), vol. XII, no. 1, p. 169-178.

Tharcisse Nsabimana, 1998, 'l'Ethnicité et la Démocratie en Question: le Cas du Burundi', in: *Quest*, Special Issue (State and Civil Society in Africa), vol. XII, no. 1, p. 47-54.

Peter Nunnenkamp, 1995, 'What Donors mean by Good Governance; Heroic Ends, Limited Means, and Traditional Dilemmas of Development Cooperation', in: M. Robinson (ed.), 'Towards Democratic Governance', *IDS Bulletin*, vol. 26, no. 2, p. 9-16.

Damian U. Opat, 1998, 'The beautiful interpreters are not yet here: The poverty of metaphysics of state and civil society in Africa', in: *Quest*, Special Issue (State and Civil Society in Africa), vol. XII, no. 1, p. 135-150.

Eghosa E. Osaghae, 1998, 'Rescuing the post-colonial state in Africa: a reconceptualization of the role of the civil society', in: *Quest*, Special Issue (State and Civil Society in Africa), vol. XII, no. 1, p. 269-282.

Masipula Sithole, 1998, 'Civil Society and the Struggle for Democracy in Zimbabwe', in: *Quest*, Special Issue (State and Civil Society in Africa), vol. XII, no. 1, p. 27-38.

Eduardo Siteo, 1998, 'State and civil society in Africa: An instance of asymmetric interdependence?', in: *Quest*, Special Issue (State and Civil Society in Africa), vol. XII, no. 1, p. 203-206.

Frances Stewart and Meghan O'Sullivan, 1998, 'Democracy, Conflict and Development—Three Cases', *QEH Working Paper Series No. 15*, QEH, Oxford.

UNESCO, vanaf 1990, verschillende redacteuren, *General History of Africa, 8 volumes, abridged edition*, London and Paris: James Currey & UNESCO.

Michele D. Wagner, 1998, 'All the Bourgmestre's Men: Making Sense of Genocide in Rwanda', in: F. Bernault and Thomas Spear, Guest Editors, 'Crisis in Central Africa: The History of Politics and the Politics of History', in: *Africa Today*, vol. 45, no 1.

Gordon White, 1995, 'Towards a Democratic Developmental State', in: Mark Robinson (ed.), 'Towards Democratic Governance', *IDS Bulletin*, vol. 26, no. 2, p. 1-8.

Kwasi Wiredu, 1998, 'The state, civil society and democracy in Africa', in: *Quest*, Special Issue (State and Civil Society in Africa), vol. XII, no. 1, p. 241-252.

World Bank, 1989, *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth*, Washington DC.

Democratie in Zuid-Azië: India en Pakistan tussen kolonialisme en mondialisering

Net als de andere continenten in de Derde Wereld heeft Azië in de twintigste eeuw een scala van politieke systemen gekend. Redelijk goed functionerende democratieën hebben, in tijd en plaats, gewisseld met militaire dictaturen, dynastieke regimes en autoritaire regeringen. Onomstreden is de aanvaarding van de parlementaire democratie als inrichting van de staatsmacht nooit geweest. Dat is een idee, zo beweerden onder anderen de leiders van dictatoriale regimes, dat westerse landen op basis van hun hegemonie hebben willen opleggen aan ex-koloniale landen. Dit strookt niet met Aziatische waarden en normen. Een vorm van cultuurimperialisme dus, die de Aziatische eigenheid onder druk zet. Het is opvallend dat deze these vooral naar voren is gebracht in die landen in Zuidoost-Azië waar de westerse consumptiecultuur het meest om zich heen heeft gegrepen en waar het westerse economische ontwikkelingsmodel volop werd overgenomen. We kunnen hierbij denken aan landen als Zuid-Korea, Indonesië, Filippijnen, Hongkong en Thailand in de tweede helft van de twintigste eeuw. De politieke en economische elite in deze landen had gekozen voor een ontwikkeling die in de eerste plaats zichzelf ten goede kwam en die polariserend werkte. Het appelleren aan de bevolking paste niet in hun stramien. Dat appel zou immers samen moeten gaan met beloften over de verbetering van de levensomstandigheden. Ook al worden beloften niet of slechts heel gedeeltelijk nagekomen, zij dragen bij aan de groei van bewustzijn en aspiraties. Daarom is het voor deze elites maar beter democratische ideeën als westerse modernismen verdacht en daarmee onschadelijk te maken.

Een aantal van de net genoemde landen is in nog een ander opzicht opmerkelijk. Deze zijn erin geslaagd een matige en soms spectaculaire economische ontwikkeling op gang te brengen. Het succes van met name de 'Vier Kleine Tijgers' in Oost-Azië heeft tot reflectie over de nadelen van democratieën geleid (bijvoorbeeld in Wade, 1990; Kelly et al., 1998; Akyüz, 1998; Handelman en Tessler, 1999).

In dit opzicht kijkt Amartya Sen (1999) echter een andere richting uit. In zijn *Development as Freedom* gaat hij ervan uit dat ontwikkeling een afgeleide is van politieke vrijheid. Politieke vrijheden zoals de vrijheid van meningsuiting en vrije verkiezingen zijn samen met de vrijheid van de markt instrumenten om de mogelijkheden die mensen hebben ook daadwerkelijk te benutten. ‘Ontwikkeling’ is een inclusief begrip dat zowel economische als sociale en politieke bevrijding inhoudt. Dit is mooi geformuleerd, maar de economische ontwikkeling in de meer succesrijke landen van Azië, en daartoe hoort zeker ook China, is in het verleden gebaseerd geweest op een autoritaire staatsinrichting, op landhervormingen, op afscherming van de wereldmarkt en op een sterk gereguleerd marktmechanisme (zie bijvoorbeeld Amsden, 1989).

Het probleem ligt dus ingewikkelder dan Amartya Sen doet voorkomen. In het land waar hij zelf is opgegroeid (India) heeft het laatste decennium laten zien dat de vrijheid van de markt wel eens op gespannen voet kan komen te staan met de politieke vrijheden, de politieke participatie en de economische en sociale vrijheden waarover bovenal de arme bevolkingsgroepen beschikken.

In een eerdere publicatie heeft Sen die gespannen relatie wel onderkend. In *Inequality Re-examined* pleit hij voor een onderscheid tussen verschillende vormen van vrijheid en gelijkheid. Er bestaan uiteenlopende ethische benaderingen, waarbij telkens de vraag ‘gelijkheid van wat?’ centraal staat. Zo zal voor een liberaal het formele behoud van de gelijke toegang tot de democratische vrijheden prioriteit hebben, ook al leidt dat feitelijk, door allerlei factoren, tot ongelijkheden in inkomens en vermogens. Anderzijds kunnen socialis-tische maatregelen met het oog op de verkleining van economische ongelijkheid wel eens op gespannen voet staan met de vrijheid van handelen. Sen (1992) stelt dat de toepassing van het principe van gelijkheid (en gelijke toegang) op verschillende niveaus tot spanningen leidt: ‘Het is nu precies door die diversiteit dat uit de nadruk op gelijkheid in het ene bereik de verwerping van gelijkheid in een ander bereik volgt.’ In dit boek wijst hij op de spanning tussen vrijheid in de markt en vrijheid in de politiek. In het latere *Development as Freedom* lijkt Sen zich te bekennen tot het idee van de ondeelbaarheid van beide soorten vrijheid en gelijkheid. Democratie leidt in deze opvatting naar economische ontwikkeling voor iedereen terwijl par-

ticipatie in het mondiale marktproces vrijheid en democratie bevordert.

Aan de hand van de ontwikkelingen in Zuid-Azië zullen wij nagaan in hoeverre dit inderdaad het geval is. Eerst volgt een kort overzicht van de landen in het subcontinent. Er zijn de nodige discussies gevoerd over het nut van een democratische staatsinrichting in een ontwikkelingscontext en het gebied heeft, in dit opzicht, ook de nodige variaties gekend.

Variaties in Zuid-Azië

Mogelijk heeft Sri Lanka democratisch gezien de beste papieren. Daar heeft zich een systeem van twee partijblokken ontwikkeld dat tot een zeer stabiele regeringsvorm met een sterke president heeft geleid. Een zware last drukt op dit systeem sinds het begin van de jaren tachtig, toen gewapende groepen van Tamil-rebellen vanuit het noorden van het eiland de afscheiding van hun grondgebied gingen eisen. Ondanks de daaropvolgende burgeroorlog, ondanks aanslagen die ook de hoofdstad Colombo regelmatig doen opschrikken, is de democratie redelijk blijven functioneren.

In het kleinste land van Zuid-Azië daarentegen, de bergstaat Bhutan, blijft het koningshuis vasthouden aan zijn oude voorrecht het land te bezitten. De nog jonge koning Wangchuk heeft een opleiding in Engeland gevolgd en is in principe bereid zijn kabinet en het niet-gekozen parlement wat meer armslag te geven, maar democratische vrijheden en algemene en vrije verkiezingen acht hij niet raadzaam. Een groot deel van de Nepalese minderheid in het land die zich in de jaren tachtig voor de invoering van democratische grondrechten heeft ingespannen, is door de vorst zonder pardon over de grens gezet. De Nepalese Bhutanen verblijven nu in vluchtelingenkampen in een land dat tot 1989 ook door een despotisch regerend vorstenhuis werd bestuurd. Als gevolg van een volksbeweging met sterk communistische inslag werd de koning van Nepal toen echter gedwongen een parlementaire democratie in te voeren. Sinds die tijd is met de regelmaat van de klok de ene burgerregering na de andere aan de macht gekomen om die vervolgens weer aan een andere te moeten afstaan, geplaagd door interne strubbelingen of door onderhandse zetten van een van de drie politieke formaties, te weten de

Congrespartij, de communisten en de koningsgezinde RPP. De armoede van het land en het opportunisme van zijn politieke leiders lijken elkaar goed in evenwicht te houden.

In vergelijking met Bhutan, Nepal en Sri Lanka zijn de drie andere landen in Zuid-Azië zeer groot. India, met inmiddels meer dan één miljard inwoners, wordt stereotiep aangeduid als de grootste democratie ter wereld. Pakistan (135 miljoen inwoners) heeft een lange geschiedenis van militaire dictaturen, af en toe afgelost door democratisch gekozen regeringen die stuk voor stuk politiek gefaald hebben. In Bangladesh (125 miljoen inwoners) kwamen, na de verworven onafhankelijkheid van Pakistan in 1971 en de eerste burgerregering van Mujibur Rahman, militaire commandanten met bloedige coups aan de macht en bleven dat met behulp van dictatoriale maatregelen. Sinds het herstel van de democratie in het begin van de jaren negentig strijden Sheikh Hasina, de dochter van Mujibur, en Begum Khaleda Zia, de weduwe van een vermoorde dictator, om de macht. De patstelling tussen de twee politieke allianties die zij aanvoeren is van dien aard dat de verliezende partijen (op dit moment de conservatieve alliantie van Khaleda) uit onvrede over het vermeende ondemocratisch functioneren van de regering weigeren zitting te nemen in het parlement.

Uit dit korte overzicht kunnen moeilijk zwaarwegende conclusies worden getrokken die het gelijk of het ongelijk van Amartya Sen zouden staven. Economische malaise blijkt net zo goed combineerbaar met democratie als met despotisme of dictatuur. De omvang van een land, en zijn etnische homogeniteit of diversiteit, blijken geen verband te houden met democratische duurzaamheid. Evenmin lijkt democratisch functioneren geconditioneerd te worden door cultuur of religie: het boeddhisme in Bhutan en Sri Lanka, het hindoeïsme in India en Nepal en de islam in India, Pakistan en Bangladesh gaan gepaard met verschillende politieke ontwikkelingen en stelsels.

In het vervolg van deze bijdrage wil ik een verklaring geven voor het gedijen dan wel het niet gedijen van de democratie in de Zuid-Aziatische context. Ik zal me hierbij nadrukkelijk beperken tot het functioneren van de parlementaire democratie, namelijk de mate waarin en de redenen waarom India wel en Pakistan niet een redelijk werkend electoraal systeem heeft op basis waarvan regeringen worden gekozen.¹ Ook zal ik daarbij de vraag stellen of dit voor India betere resultaten heeft opgeleverd dan voor Pakistan.

Alhoewel ongebruikelijk, is het toch verhelderend om democratie in Zuid-Azië te bespreken in termen van populisme, zoals dat veel gedaan wordt met betrekking tot Zuid-Amerika (zie hierboven). Populisme is een polymorfe stroming die eigenlijk alle politieke regimes omvat die pretenderen te drijven op de steun van de bevolking, het electoraat, en dit tenminste de indruk geven dat het invloed op het beleid uitoefent en de progressieve intenties daarvan bepaalt. Het sleutelwoord in het populisme, zo stelt Guy Hermet (2000, p. 51), is 'tout, tout de suite' (zo meteen). Populistische leiders slagen erin dat 'zo meteen' naar de toekomst door te schuiven en de bevolking in een droom van aanstaande verbeteringen geboeid te houden.

Het is deze demagogie van de vlucht naar voren die zeker op korte en middellange termijn grote populariteit verleent aan politici met een progressief imago. Populaire leiders als Indira Gandhi, Benazir Bhutto, Kumaratunga en Sheikh Hasina, niet toevallig vier vrouwen, hebben de arme bevolkingsgroepen in het land de indruk gegeven, sommigen noemen het de illusie, 'dat er daadwerkelijk naar hen geluisterd werd terwijl in de praktijk hun onderschikking alleen maar werd bevestigd. Het is een listige en handige aanpak van het meest handige deel van de elite volgens een bekende formule, namelijk de uitgekledede massa de indruk geven dat alles in de vorm veranderd is zodat er in de praktijk niets fundamenteels hoeft te veranderen' (Hermet, 2000, p. 49).

Op mijn vraag aan haveloze mannen en vrouwen op het platteland van India op welke politieke leider ze echt konden rekenen, werd de naam van Indira Gandhi herhaaldelijk vermeld. Zij was vanaf het midden van de jaren zestig tot het midden van de jaren tachtig, toen zij werd vermoord, bijna onafgebroken premier van het land. Zeker heeft zij een aantal progressieve maatregelen doorgevoerd, maar uiteindelijk bleven de machtigen machtig en de rijken rijk. Dit beseften de arme dorpelingen met wie ik sprak wel degelijk, maar zij voegden daar iets aan toe wat mij de ogen opende voor de manier waarop arme groepen tegen politiek aan kijken in een situatie waar ze door gebrek aan eigen organisatie niet in staat zijn de macht en privileges van de elite aan te tasten. Geparafraseerd kwam hun uitleg hierop neer: 'Natuurlijk heeft zij weinig gedaan en behoort zij tot de rijken.

Zolang die de macht hebben zal het met ons niet goed gaan. Maar mataji (Hindi voor moeder) weet ook dat wij er zijn, en zolang zij er was wisten wij dat er iemand was die zich om ons bekommerde en die, hoe weinig ook, iets voor ons wilde doen.'

In deze uitspraak is de kern vervat van het probleem van de parlementaire democratie in Zuid-Azië: de economische elite heeft de steun van de arme bevolking nodig en de arme bevolking heeft de keuze tussen politieke leiders die pretenderen vormveranderingen door te voeren en leiders die met gebruik van allerlei machtsmiddelen politieke steun afdwingen, oftewel een keuze tussen een populistische leider en de traditionele potentaat. Tussen die twee zal in de praktijk een groot grijs gebied bestaan. Voor de verdere argumentatie is het echter van belang na te gaan waarom bijvoorbeeld in Sri Lanka en in India de parlementaire democratie heeft kunnen gedijen met gebruikmaking van een populistisch vertoog, en waarom bijvoorbeeld in Bhutan en Pakistan autoritaire bestuursstructuren domineren.

Mijn argumentatie bestaat uit twee componenten. Enerzijds wil ik een verklaring geven waarom India er wel in geslaagd is een parlementaire democratie op de rails te houden en waarom dit in Pakistan, en gedeeltelijk ook in Bangladesh, het vroegere Oost-Pakistan, niet is gelukt. Het zou, zoals al eerder is aangegeven, gemakkelijk zijn om dit verschil aan de dominantie van de islam in Pakistan toe te schrijven. Dat zou een verklaring zijn die mooi past in de dominante westerse kijk op de islam en die het cliché van de intolerante islam bevestigt. In mijn verklaring hecht ik echter vooral belang aan de betrokkenheid van de civiele samenleving bij de staat. De structuur van de staat, inclusief de speelruimte voor de democratie, wordt sterk beïnvloed door die van de civiele samenleving, en andersom.² Anderzijds zoek ik naar een verklaring waarom de parlementaire democratie, bijvoorbeeld in India, nu minder dynamisch is dan in de voorgaande periode en waarom er, zoals ook in de inleiding van dit jaarboek is gesuggereerd, eerder een oligarchisering dan een verdere democratisering van de politieke ruimte op gang schijnt te zijn gekomen.

De eerste ontwikkeling heeft te maken met het karakter van de onafhankelijkheidsstrijd, de tweede met de mondialiseringsprocessen. Voor het onderbouwen van het eerste punt zal ik een eind teruggaan

in het koloniale tijdperk teneinde aan te geven hoe de creatie van een ondemocratisch (althans niet-parlementair democratisch) Pakistan in de koloniale koker is ontstaan. Voor het tweede punt zal ik beknopt ingaan op de gevolgen van de liberalisering en de mondialisering voor de populistische betrokkenheid van politieke leiders.

De wording van India en Pakistan

Vóór de komst van de Britten in Zuid-Azië was daar natuurlijk van democratie geen sprake. Het grootste gedeelte van het subcontinent werd beheerst door moslimkeizers. De controle op het land liep over regionale vorsten en vazallen, die in hun eigen regio konden leven als de spreekwoordelijke oosterse pasja zolang zij de macht van de keizer en diens aanspraak op de belastingen erkenden. De rijkdom van het land diende het pronkerige leven in en rond de kastelen. De Engelse East India Company, de koloniale compagnie die later het bestuur over het subcontinent uitoefende, wilde een eind maken aan deze feodale verhoudingen en het landgebruik controleren volgens utilitaristische uitgangspunten. Alles wat in handen van de oude feodale despoten bleef werd beschouwd als economisch verlies. Landbouwgrond, de basis voor belastingen en uitvoerproducten, diende aan energieke boeren te worden toebedeeld. De oude machthebbers verzetten zich en een deel steunde de rebellie (Great Mutiny) die in 1857 uitbrak onder de Indiase soldaten van het Britse leger dat toen nog het privé-leger van de East India Company was.

Met veel moeite werd de koloniale macht hersteld. Het bestuur over de veroverde gebieden in India kwam nu rechtstreeks in handen van de Britse regering. In Londen werd lering getrokken uit de gebeurtenissen: wilde men met beperkte middelen het hele continent onder controle houden, dan diende men onverwijld tot samenwerking te komen met de regionale potentaten die het platteland controleerden. Dientengevolge ging het Britse koloniale bestuur meer en meer leunen op de oude orde van feodale grootgrondbezitters.³ Zo ontstond een kleine bovenlaag van machtige landheren (*zamindars* en *taluqdars*) die de boerenmassa's konden beheersen, desnoods met steun van de koloniale wetgeving en de koloniale ordehandhavers. De verdere territoriale annexatie van het subcontinent werd stopgezet. Bij de proclamatie van de onafhankelijkheid van India en

Pakistan in 1947 woonde een derde van de bevolking in vorstendommen, dit wil zeggen gebiedsdelen die niet rechtstreeks onder Brits bestuur stonden. Dit was het zogenaamde 'subsidiary system' waarbij de echte macht in handen lag van de Britse resident en de Britse troepen, maar de status en het despotisme van de maharadja's in stand werden gehouden. In grote gebieden als Kashmir, Rajasthan, Andhra Pradesh en Karnataka zijn op die manier de moderniteit en het pannationalisme bewust tegengehouden. Corruptie, puissante rijkdom van de heersers en onderdrukking van het volk gingen hand in hand met deze nieuwe beheersstrategie van *indirect rule*.⁴

De maharadja's, de nawabs, de rajputs, de nizams, de dewans, vormden zo de politieke ruggengraat van het kolonialisme en een tegenwicht tegen de jonge Indiase intellectuelen die, met het oog op functies in de bureaucratie en de rechtbanken, waren opgeleid met westerse theorieën en ideeën, onder meer de ideeën van een parlementaire democratie en van nationale onafhankelijkheid. Met de belangrijke onderwijsnota van Macaulay in 1835, de basis voor de inrichting van Engelstalig onderwijs aan Indiërs, was de weg open komen te liggen voor de introductie van westerse opvattingen over staatsinrichting en politieke vrijheden. De rebellie van 1857 was een indicatie van de mogelijke aantrekkingskracht van deze modernistische ideeën op de Indiase nationalistische beweging. De overheid vond het daarom raadzaam aansluiting te zoeken bij de traditionele machthebbers en de traditionele cultuur.

Ook ging het koloniale bestuur meer en meer gebruikmaken van religieuze scheidslijnen. Zowel conservatieve brahmanen als orthodoxe moslims vonden een willig oor bij de Engelse onderkoning en diens adviseurs. Paul Hardy (1998, p. 62) beschreef deze ommezwaai van moderniserend utilitarisme naar verankering van de traditionele identiteit als volgt: 'Vóór 1857 hadden de dienaren van de *East India Company* India willen behandelen als een land dat bewoond werd door rationele individuen die in staat waren hun eigen verlichte eigenbelang na te streven; na 1857 begonnen de ambtenaren van de Kroon India te beschouwen als bewoond door gemeenschappen die door irrealistische sentimenten bij elkaar gehouden werden en die geen leiding maar manipulatie nodig hadden.'

Men ging als het ware de traditie aanscherpen en moderniseren en er werden twee naties gecreëerd: die van de hindoes en die van de

moslims. Soms leek het erop dat de Britse ambtenaren hierbij het voortouw namen, maar zij waren ook bij tijd en wijle bezig deze religieuze polarisatie af te remmen. Het koloniale bewind bevond zich in een precare situatie. Enerzijds was er sinds 1885 een multi-etnische, multireligieuze nationalistische beweging ontstaan, het Indian National Congress (INC). De politieke pretenties van het INC en zijn vermogen de Indiërs te mobiliseren konden ernstig worden bemoeilijkt door het ontstaan van politieke formaties op etnische en religieuze grondslag. Anderzijds was het INC aanvankelijk nog niet echt een bedreiging voor de koloniale overheersing en was het prudent beleid om de religieus-orthodoxe nationalist niet al te zeer in de kaart te spelen. Het afremmen van de aantrekkingskracht van het INC door het stimuleren van de religieuze organisaties zou op den duur kunnen leiden tot het ontstaan van religieus-nationalistische bewegingen die nog radicaler zouden zijn dan het toen nog erg gematigde INC.

Aan dat dilemma kwam in de jaren dertig van de twintigste eeuw een einde. De nationalistische stroming rond het INC was een massabeweging geworden en het zag er meer en meer naar uit dat het kolonialisme in Zuid-Azië zijn langste tijd had gehad. Aan het begin van de eeuw was de Moslim Liga opgericht, maar deze had nooit de dominante positie van het seculiere INC kunnen aantasten. De provinciale verkiezingen van 1937 bevestigden dat er in Brits-Indië slechts één sterke politieke formatie bestond, namelijk het INC. Toch werd de Liga door de onderkoning in Delhi als een gelijkwaardige partner behandeld. Onderhandelingen over de toekomst van India en over de mate van democratische participatie onder Brits bestuur, bijvoorbeeld de verkiezingen voor provinciale besturen, werden stevast gevoerd met het INC én de Liga, en met nog andere organisaties die het feodale en autoritaire Zuid-Azië vertegenwoordigden.

In 1935 was de seculiere en modernistische advocaat Jinnah teruggekeerd uit Engeland. Hij begaf zich na 1937 opnieuw in de politiek, maar nu met een heel andere boodschap dan vóór zijn vertrek naar Engeland, toen hij nog gewoon een seculier denkend leider in het INC was. Ditmaal was zijn boodschap dat een onafhankelijk Pakistan tot stand moest komen als Brits-Indië gedekoloniseerd zou worden. Hierbij kreeg hij de steun van machtige grootgrondbezitters, onder wie een groot aantal moslims, die vreesden voor de democratische en

modernistische aanpak van het INC, dat in elk geval landhervormingen in het vooruitzicht stelde. Na onderhandelingen die de daaropvolgende tien jaar plaatsvonden werd, tegen de uitdrukkelijke wens van het INC, en conform het verlangen van de feodale aristocratie, het subcontinent opgedeeld in India enerzijds en Pakistan (bestaande uit een oostelijk en een westelijk deel) anderzijds.

Het ontstaan van Pakistan was een direct gevolg van het Britse beleid na de revolutie van 1857. Het eerste slachtoffer werd de democratie. Pakistan was een creatie van opportunistische politieke leiders en autoritaire grootgrondbezitters. Het ideologisch fundament van de nieuwe staat was de islam, maar dan de islam zoals verwoord door de conservatieve *oelama's*. Zeker in West-Pakistan was er gedurende de hele nationalistische periode nauwelijks sprake geweest van een volksbeweging. Politieke partijen, zoals de Moslim Liga, waren makelaars voor grootgrondbezitters en hun verwanten. Democratisch georganiseerde en georiënteerde partijen met een economisch programma waarop mensen konden worden aangesproken, waren niet voorhanden.

Pakistan

Het Pakistan dat in 1947 ontstond was dan ook een staat zonder civiele maatschappij, zonder een stelsel van maatschappelijke organisaties die de politiek konden bijsturen en ondersteunen. In het staatsapparaat kwamen de bestuursposities in handen van ambtenaren, rechters en generaals die praktisch allen tot de feodale families behoorden en voor wie het volk niet meetelde. Het belang van het land beschouwden zij als het belang van de elite. Het volk had geleerd hard te werken en zijn superieuren te eren en te gehoorzamen. Het had nooit geleerd zich te organiseren in vakbonden, vrouwenbonden of boerenorganisaties, en waar het dat wel had geleerd werd het verzet met harde hand neergeslagen. Nu werd het opgeroepen trouw te zijn aan een boodschap, de boodschap van de islam, die ver van het gewone volk af stond.

Het gewone volk had te maken met de problemen van toegang tot grond en werk, met voedselprijzen, met huisvesting, en soms ook met een subnationalistische identiteit, zoals Punjabi, Sindhi, Bengali en Baluchi, gebaseerd op taal en regio.⁵ Godsdienst als verenigende

factor bij de politieke inrichting van het land was daarom niet aan de orde. Als het volk zich roerde dan was het rond regionale bewegingen die het wezen van de Pakistaanse staat (één moslimnatie) ter discussie stelden. Symbolisch voor de afstand tussen de staatsstructuur en het volk was de keuze van de officiële taal, het Urdu, met uitsluiting van de volkstalen zoals het Punjabi, het Pashto, het Siraiki, het Sindhi en het Bengaals. Het Urdu is de taal van de bij de onafhankelijkheid uit Noord-India gevluchte moslimbovenlaag. Het werd zoveel mogelijk gezuiverd van het gesproken Hindustani en verfijnd met meer en meer Arabische en Perzische leenwoorden. Deze vreemde taal werd met de godsdienst de symbolische eenheid van de nieuwe natie. Daarnaast verleende beheersing van het Urdu toegang tot de politiek en tot de ambtenarij.⁶

De kleine bovenlaag die de staat ten eigen dienste beheerste liet geen protest van onderop toe. Pakistan was ontstaan als reactie op het seculiere, sociaal-democratische en antifeodale gedachtegoed van het INC en zeker in de eerste tien jaar na de onafhankelijkheid wisten de burgerregeringen vast te houden aan dat politieke programma. Met behulp van een kleine groep bureaucraten heersten zij over het land. De grootgrondbezitters behielden de economische, politieke en sociale controle over hun landerijen. Met ruime Amerikaanse steun – Pakistan kreeg een centrale rol als frontlijnstaat tegen de Sovjet-Unie en China – leefde de handel op. De burgerregeringen, die elkaar trouwens in snel tempo afwisselden, waren echter aan de macht zonder dat er verkiezingen plaatsvonden en zonder dat het land al een grondwet kende. Omdat de politici zich niets hoefden aan te trekken van de bevolking waren zij vooral gewikkeld in een intern gevecht om de macht en om de daarmee gepaard gaande verdeling van de baten voor zichzelf en hun onmiddellijke aanhang. Er was geen bevolking die met beloften en symbolische inspanningen gepaaid moest worden. Het interne gevecht binnen de elite, niet getemperd door mogelijk electorale repercussies, bracht chaos, nepotisme en corruptie. Aan de vooravond van de geplande verkiezingen in 1958 kondigde de zittende president, overigens een generaal-majoor, de noodtoestand af. Een jaar later trok de door hem aangestelde premier, generaal Ayub Khan, alle macht naar zich toe, met Amerikaanse goedkeuring (Ayub Khan, 1967, p. 59).

Het enige instituut van de staat dat min of meer eensgezind kon

optreden en dat ook harde maatregelen durfde te nemen was het leger. Onder Ayub Khan werden de ergste uitwassen van het feodalisme met gematigde landhervormingen ongedaan gemaakt en een begin gemaakt met de industrialisatie van het land. De militairen kozen voor een technische aanpak met steun voor nieuwe industrieën en voor rijke boeren die gebruikmaakten van de Groene Revolutie in de landbouw. Daardoor creëerden zij een nieuwe klasse die aan de bestaande elitaire machtsstructuur werd toegevoegd. Het volk bleef lijdend voorwerp, een beheerste achterban.

In de volgende vijftien jaar, tot de burgerregering van Bhutto, kende Pakistan weinig democratie maar wel een forse economische groei. Tijdens de militaire dictatuur groeide het per capita BNP met een kleine zeven procent per jaar. Pakistan nam een ruime voor-sprong op India dat met zijn mooie programma van sociale rechtvaardigheid en met zijn democratische instituties nauwelijks vooruitgang boekte. De keerzijde van de medaille was de sterke polarisatie in de samenleving. Zeker in Oost-Pakistan, maar ook in West-Pakistan, kregen politiek georiënteerde organisaties, onder meer studentenbonden, een grote aanhang en in december 1970 vonden voor het eerst parlementaire verkiezingen op partijpolitieke basis plaats. Het waren de verkiezingen van het populisme en ze hadden dan ook een kentering kunnen brengen. In Oost-Pakistan bespeelde Mujibur Rahman de nationalistische gevoelens van de Bengaliërs, die in naam van de islamitische eenheidsgedachte door de West-Pakistaanse bureaucratie en industriële elite als een kolonie waren uitgebuit en onderdrukt. Door zijn eclatante overwinning verwierf hij een meerderheid in het Pakistaanse parlement. De militairen sloegen echter terug. Ayub Khan was inmiddels vervangen door Yahia Khan. De laatste stuurde het leger naar Oost-Pakistan, maar kon niet verhinderen dat een daaropvolgende oorlog met India verloren werd en dat Oost-Pakistan binnen een jaar onder de naam Bangladesh onafhankelijk werd.

Het idee van één islamitisch Pakistan was ten grave gedragen en de militairen moesten het veld ruimen. Aan de macht kwam Zulfikar Ali Bhutto, een man die wist hoe men de voorrechten van de elite kon behouden door een populistisch beleid aan te kondigen. Zelf was hij een van de legendarische feodale grootgrondbezitters van Pakistan en hij had onder het militaire regime diverse ministersposten

bekleed.⁷ Met zijn overtuigende redevoeringen voor een democratisch en zelfs socialistisch Pakistan bouwde hij in korte tijd een razend enthousiaste aanhang op. Dit had het Pakistaanse volk zijn leiders nog nooit horen beloven. Het vermogen tot het organiseren van grote groepen mensen lag echter nog altijd bij reactionaire demagogen die met de boodschap dat de islam in gevaar was gebracht voor straatterreur konden zorgen.

Zulfiqar Bhutto deed wat hij als oligarch op zijn feodaal domein in Larkhana had geleerd. Hij maakte het beleid, gaf de bevelen en wist dat het goed was. Ook onder Bhutto was van een democratisch functioneren van de staatsinstituties weinig sprake. Hij beloofde aan boeren, landarbeiders, fabrieksarbeiders en kleine ondernemers wat niemand hun voordien had beloofd en zijn populariteit was enorm. Twintig jaar later zou zijn dochter Benazir dezelfde beloften doen en ook razend populair worden: land aan de landlozen, gelijke rechten voor vrouwen, meer werkgelegenheid en hogere lonen, stimuleren van de inheemse nijverheid, overheidssteun aan de kleine boeren en vooral rechtvaardigheid en aanpak van de corruptie. De praktijk was halsstarrig. Er was geen beweging van onderop om de uitvoering van het beleid af te dwingen en al heel snel viel Bhutto terug op dezelfde ambtenaren en militairen op wie de Pakistaanse staat sinds zijn creatie had gedreven. In 1977 schoof generaal Zia-ul-Haq hem opzij. Een jaar later werd Bhutto op beschuldiging van hoogverraad opgehangen.

Zia bleef tien jaar aan de macht. Politieke partijen werden verboden, de pers werd gemuilkorfd, politieke activisten zaten in de gevangenis. Verkiezingen organiseerde hij zoals het in een oligarchie past: zonen en enkele dochters uit de invloedrijke families hoefden weinig te beloven, zeker geen burgerrechten of een armoedebeleid. De islam werd weer van stal gehaald als bindend element van de natie en de oelama's zorgden voor de religieuze onderbouwing van het bewind (zie Asghar Khan, 1985; Gardezi en Rashid, 1983). De jaren tachtig verschilden weinig van de jaren vijftig. Het volk telde niet, bureaucraten en politici bleven genieten van hun privileges. De internationale politiek was Zia welgevallig. Het conflict in Afghanistan zorgde voor extra politieke en militaire steun van de Verenigde Staten (CIA en Pentagon). Economische hulp droeg bij aan een redelijke economische groei. Pakistaanse gastarbeiders in de Golfstaten maak-

ten grote sommen geld over en regeringen in de Golfstaten, met name in Saudi-Arabië en Koeweit, steunden de scholen en de activiteiten van de religieuze organisaties die Zia's bewind positief bejegenden. Dit alles heeft Pakistan geen windeieren gelegd. De economische groei lag aanzienlijk boven het gemiddelde in de andere landen van Zuid-Azië, met uitzondering van Sri Lanka.

In Pakistan, frontlijnstaat in de Koude Oorlog, golden andere prioriteiten dan de bevordering van de democratie en de emancipatie van de bevolking. Er moest in ieder geval een regime aan de macht zijn dat zich dienstbaar opstelde in de Koude Oorlog. In sommige periodes waren daar militaire dictaturen voor nodig. In andere periodes, als de roep van de bevolking om democratie verstorende vormen begon aan te nemen, zoals tegen het einde van de jaren tachtig, kon de rust hersteld worden met democratische verkiezingen.

De verkiezingen van 1988 wekten in sterke mate de schijn dat er eindelijk een actieve betrokkenheid bij de bevolking was ontstaan. Deze was in de voorafgaande decennia enigszins van karakter veranderd. De middenklasse was in omvang toegenomen, er was meer sociale mobiliteit en nieuwe consumptiepatronen hadden de moderniteit een krachtige impuls gegeven. De MRD (Movement for Restoration of Democracy) begon eind jaren tachtig aan kracht te winnen. Vanuit haar asielverblijf in het Westen verscheen Benazir Bhutto op het toneel. Deze aantrekkelijke, welbespraakte en populistische dochter van de Bhutto-stam won de post-Zia-verkiezingen, dumpte haar linkse alliantiepartijen en regeerde in samenspraak met de militairen als een oosterse vorstin. Beloften over armoedebestrijding, vrouwenbevrijding, seculiere staatsinrichting en een minder pro-Amerikaans beleid trad zij met voeten. Machtswellust en corruptie vierden hoogtij. Voor haar gold wat ook voor haar vader gold: 'het regime Bhutto veranderde snel van kleur en dezelfde klassen waarop de aanval gericht was herwonnen hun prominentie' (Azad Zaidi, 1999, p. 430). Na minder dan twee jaar zette de president haar af wegens wanbeheer. De daaropvolgende verkiezingen verloor zij van Nawaz Sharif, die van haar verschilde door het feit dat hij geen feodale achtergrond had maar zich in recordtempo had opgewerkt tot de allerrijkste industrieel van het land. Hem was echter eenzelfde lot beschoren als Benazir. De president maakte hem, met de grondwet in de hand, het verder regeren onmogelijk. De sequentie (gewonnen

verkiezingen—afgezet wegens corruptie en wanbeheer) werd op bizarre manier herhaald in de tweede regeerperiode die beide leiders kregen. Benazir Bhutto en haar echtgenoot werden voor talrijke corruptiezaken voor de rechtbank gedaagd. Zij is naar het buitenland gevlucht; hij zit in de gevangenis. Daarna maakte Sharif zich in korte tijd impopulair door zijn persoonlijke verrijking, de talloze ontslagen van onwillige ambtenaren en het monddood maken van politieke tegenstanders. De pers kreeg het eveneens zwaar te verduren. De Pakistaanse economie raakte verder in de put en Sharifs dictatoriale regeerstijl nam bizarre vormen aan, tot het Pakistaanse leger zich onder leiding van generaal Parvez Musharraf in oktober 1999 in feite gedwongen zag opnieuw in te grijpen.⁸

Terug naar af, zo lijkt het. Er komen wel weer verkiezingen, maar als het alleen maar lood om oud ijzer is, een schaakpartij tussen de corrupte Bhutto's en de corrupte Sharifs, zullen noch de burgerlijke noch de economische mensenrechten er wel bij varen. Dat is het argument van Parvez Musharraf. Veel Pakistanen, ook zij die zweren bij de parlementaire democratie als het hoogste goed, zijn door het parlementaire circus van de jaren negentig in vertwijfeling geraakt. Het bestuur is nu in handen van een niet-verkozen regering, met enkele militairen en een aantal burgers die in het verleden in elk geval hun integriteit en hun degelijkheid hebben bewezen. Bovendien heeft deze regering een aantal maatregelen genomen die tot een kleine verschuiving in de verhouding tussen arm en rijk kunnen leiden. Vanaf het jaar 2000 zijn de inkomens uit de landbouw belast. Door verlaging van het defensiebudget zal meer uitgegeven worden voor directe armoedebestrijding; ten dienste hiervan zal onder meer een microkredietprogramma worden gestart. Er komt controle op import en export, opdat Pakistan minder zal invoeren dan het uitvoert. Ook zal de privatisering worden afgeremd en alleen gebruikt worden voor de vermindering van de schuldenlast. Het eerste jaar van deze militaire burgerregering is in elk geval rustig verlopen en men zou kunnen suggereren dat Pakistan eindelijk een responsieve regering heeft, die met een populistisch programma hoop geeft aan haar onderdanen.

Het is de vraag of deze suggestie bewaarheid wordt. Het is ook de vraag of de resultaten beter zullen zijn dan in het verleden. Terugkijkend naar de Pakistaanse geschiedenis van de voorbije vijftig jaar

moet men vaststellen dat vooral door de impulsen onder het militaire bewind de economische en sociale ontwikkeling, bijvoorbeeld in vergelijking met het democratische India, niet ongunstig was. De cijfers zijn eigenlijk opmerkelijk te noemen, zeker in het licht van de theorie van Sen over de relatie tussen democratie en ontwikkeling die wij eerder in deze bijdrage hebben aangehaald. De economie is vooral in de periode van Ayub Khan en Zia-ul-Haq aanzienlijk gegroeid: met gemiddeld 6,8 procent in de jaren zestig en 6,5 procent in de jaren tachtig. Ook is in die periode de armoede gedaald. In de jaren zeventig (Zulfiqar Bhutto) en in de jaren negentig (Benazir Bhutto en Nawaz Sharif) was de groei respectievelijk gemiddeld 4,8 procent en 5,0 procent (Rafi Khan, 1999). Wat de ontwikkeling van de sociale infrastructuur betreft (onderwijs, gezondheid, vruchtbaarheid, levensduur, enzovoort), heeft Pakistan eigenlijk een snellere ontwikkeling doorgemaakt dan India. In Tabel 1 heb ik enkele gegevens samengebracht over de twee landen en daarbij telkens de situatie in 1995 vergeleken met die in 1960. Dan blijkt dat de indicator van volkswontwikkeling of de zogenoemde Human Development Index (HDI)⁹ van Pakistan gestegen is van 0.183 naar 0.445, praktisch hetzelfde niveau als India, dat in 1960 al op 0.206 stond. Er zijn wel enkele opmerkelijke verschillen waar te nemen. Zo is de vruchtbaarheid in Pakistan nauwelijks gedaald en staat de geletterdheid, en zeker die van vrouwen, nog altijd op een zeer laag niveau. Ook is het zo, bepaald niet onbelangrijk bij een oordeel over de 'democratische' regeringen in Pakistan van de laatste jaren, dat India in 1999 inmiddels gestegen is naar een HDI van 0.545 en Pakistan slechts naar 0.508.

Als men alle sociale indicatoren bij elkaar optelt, en ook naar de uitgangspositie kijkt, komt men tot de voorzichtige conclusie dat India het marginaal beter heeft gedaan dan Pakistan. Daaruit kan men echter niet afleiden dat de militaire dictatuur in Pakistan slechter voor zijn onderdanen heeft gezorgd dan de parlementaire democratie in India. Onder de militaire dictatuur was er blijkbaar meer *good governance* dan in de jaren van democratisch gekozen regeringen, die uitblonden door corruptie en zelfzucht. Een militair regime is kennelijk niet per definitie slechter voor de economie en voor de sociale voorzieningen. Hiermee heb ik hoegenaamd geen normatieve uitspraak gedaan ten voordele van militaire regimes. Integendeel, ik heb

TABEL I *Ontwikkelingsprofiel van India en Pakistan*

	India		Pakistan	
	1960	1995	1960	1995
Human Development Index	0.206	0.446	0.183	0.445
Levensverwachting	44	61	43	62
Kindersterfte (<5 jaar)	236	111	226	136
Vruchtbaarheid	6.0	3.2	7.0	5.2
Alfabetisering vrouwen	19	38	5	24
Alfabetisering mannen	47	66	40	50
BNP/Capita (\$ US)	130	340	130	460
Rurale bevolking onder armoedegrens (%)		39		31

alleen vastgesteld dat een ontwikkelingsproces onder verantwoordelijkheid van een gekozen regering niet tot betere resultaten hoeft te leiden.

Er is echter meer aan de hand dan de keuze tussen twee regeervormen, want achter elke regeervorm gaan de belangen van een bepaalde klasse schuil. Net zoals de verkozen regeringen in India vertegenwoordigen de niet-verkozen regeringen in Pakistan een uitgesproken klassenbelang. Het leger en de bureaucratie behoren tot de elite en vertegenwoordigen die elite. Het economische beleid is gericht op het steunen van grote ondernemers, rijke boeren en grootgrondbezitters en, zeker in het verleden in Pakistan, de buitenlandse bedrijven. De regering moet het nog altijd hebben van bureaucratie en krijgsmacht, net als in de voorbije halve eeuw, zonder dat van onderop door georganiseerde belangengroepen politieke druk kan worden uitgeoefend.

Daarnaast is het zo dat democratisering en een anti-armoedebeleid haaks staan op participatie in de wereldeconomie en op de 'structural adjustment policy' (SAP), het structurele aanpassingsbeleid van het IMF. Sinds 1988 heeft de Pakistaanse overheid een dergelijk beleid gevoerd. Het zich verder terugtrekken van de overheid uit de samenleving werd niet alleen een geloofsartikel maar ook een dringende noodzaak, als Pakistan door wilde gaan met de terugbetaling van zijn binnenlandse en buitenlandse schulden. Deze terugbetaling slok-

te in de tweede helft van de jaren negentig ongeveer twee derde van de overheidsuitgaven op. Voor voorzieningen die tot meer sociale en economische ontwikkeling van vooral de armere bevolkingsgroepen zouden leiden, ontbreekt zo de financiële basis. Schuldaflossing en vrijemarktwerking zijn de centrale boodschap van de Pakistaanse overheid. Zeker in een land waar een groot gedeelte van de bevolking op de rand van de afgrond leeft, zal de voortgaande liberalisering (en mondialisering) van markten tot een verdere marginalisering van grote delen van de bevolking leiden.

Het is een algemene vaststelling dat de postkoloniale staat in het verleden gebrekkig heeft gefunctioneerd. Er is echter ook een andere kant van de medaille. De vooruitgang tijdens de halve eeuw onafhankelijkheid steekt zeer positief af bij de situatie van algehele onderontwikkeling die het koloniale regime had achtergelaten. Overheidsinstellingen hebben gezorgd voor een redelijk systeem van onderwijs, gezondheidszorg, transport, irrigatie, energievoorziening, et cetera. Ook al was er geen sprake van revolutionaire ontwikkelingen, de vooruitgang is gestaag geweest. Door toedoen van de staat kwamen voorzieningen bij de bevolking terecht. Als de staat zich nu meer en meer terugtrekt ten voordele van de markt en minder van de bevolking eist en ook minder aan de bevolking te bieden heeft, dan zal de motivatie om via democratische participatie bij die staat betrokken te zijn en op de beslissingen van die staat invloed uit te oefenen, minder worden. De contouren van dit proces lijken ook in India zichtbaar te worden.

India

De nationalistische beweging op het subcontinent kwam, zoals eerder aangestipt, in de tweede helft van de negentiende eeuw op gang. In 1885 werd het INC opgericht, toen nog voornamelijk een gezelschap van advocaten die een gedegen Britse opleiding hadden genoten en volop konden meepraten over vrijheid, nationalisme en democratie. Al zeer snel werd het een beweging die aanhangers kreeg in alle hoeken van het subcontinent, ook uit het latere Pakistan en Bangladesh. Het bleef tot na de Eerste Wereldoorlog voornamelijk een zaak van intellectuelen en de burgerij. Daarna beleefde het subcontinent echter een periode van politieke turbulentie waarbij ook

het gewone volk een actieve politieke rol ging spelen. Zoals in het voorafgaande al is gesuggereerd, is het deze actieve interventie van onderaf die de democratische structuren heeft afgedwongen bij de aristocratie die, zoals met het afgescheiden Pakistan gebeurde, liefst zonder het volk samen met de koloniale regering tot een deling van de macht was gekomen. Een historische terugblik maakt deze interpretatie voor India aannemelijk.

Vakbonden en boerenorganisaties kwamen in de jaren twintig in links vaarwater terecht. Met name de Communist Party of India zou, ondanks zware repressie, een sterke invloed krijgen op massa-organisaties en ook op niet-communistische leiders in de nationalistische beweging, zoals Subash Chandra Bose en Jawaharlal Nehru, de latere premier van India. Sterke vakbonden waren actief in grote steden als Bombay, Calcutta en Kanpur. Boerenbonden voerden in een aantal gebieden antifeodale acties tegen het grootgrondbezit en tegen de deelpacht. In het INC bestond er ook een ander kamp, dat zich verenigde rond Mahatma Gandhi. Gandhi bleek voor behoudsgezinde krachten de geschikte politicus te zijn om de nationalistische beweging te leiden. Met zijn appèl aan het traditionele India maakte hij nationalistische gevoelens wakker, maar tevens zorgde hij ervoor dat de massa zoveel mogelijk van de straat werd gehouden en dat de beweging niet kon radicaliseren. Campagnes voerde hij uit met een kleine, door hem zelf geselecteerde, groep activisten. Hij was de man die de nationalistische beweging kon ontdoen van haar activistisch, antifeodaal en democratisch programma. In het Hindi-sprekende deel van Noord- en West-India verwierf hij grote faam bij de hindoe-bevolking. In grote delen van India had Mahatma Gandhi echter minder aanhang en was er meer direct volksverzet tegen de traditionele elite.

Waar Gandhi de groeiende sociale onrust wilde keren met een terugkeer naar het traditionele India, zagen leiders als Jawaharlal Nehru het antwoord in modernisering en sociale rechtvaardigheid. Na de onafhankelijkheid, zo redeneerde Nehru, diende India een sprong vooruit te maken richting modernisering, democratie en een consensusbeleid dat ook de armen in het land zou laten meeprofiteren van de vooruitgang. De sterke invloed van de linkervleugel binnen het INC – waartoe ook de communisten behoorden, met een behoorlijke aanhang in Bengalen, Kerala, Bombay en zeker ook in Telengana¹⁰ –

maakte de consensus rond een nieuw beleid noodzakelijk. Dit nieuwe beleid werd onderdeel van het programma van het INC en de regering die in 1947 aan de macht kwam moest leren leven met de gewekte verwachtingen. Onafhankelijkheid werd het symbool van een nieuwe belofte: een soeverein volk, een seculiere en democratische samenleving, landhervormingen, terugdringing van de buitenlandse invloed, bescherming van de zwakkeren, strijd tegen de armoede en opheffing van kastenonderdrukking.

Nehru en zijn INC streefden een staatsinrichting op basis van deze idealen na. Binnen drie jaar na de onafhankelijkheid kwam er een grondwet tot stand waarin deze principes zijn vastgelegd. In tegenstelling tot Pakistan, waar de staat dreef op de kurken van de islam en de alliantie van bureaucraten en feodale families, was de staat India vanaf de onafhankelijkheid gebaseerd op een consensusmodel. Dit beloofde landhervormingen aan de landlozen, een sociaal beleid aan de arbeiders, steun aan de kleinschalige industrie, bescherming van de grote industriëlen tegen buitenlandse overheersing, een actief overheidsbeleid in achtergebleven gebieden en, op sociaal vlak, gelijke behandeling van de religieuze minderheden en opwaartse mobiliteit voor de lagere kasten. Hierin konden alle bevolkingsgroepen zich in principe vinden.

De bevolking kon haar vertegenwoordigers kiezen en deze vertegenwoordigers beloofden wat alle behendige populistten beloven: vooral datgene wat in dit consensusmodel thuishoorde. De communisten gingen wat verder en de partijen van de oude aristocratie wilden de klok terugdraaien, maar daartussen bevond zich een groot scala aan partijen die de bevolking electoraal mobiliseerden op basis van concrete agendapunten. Het INC bleef gedurende de eerste veertig jaar na de onafhankelijk als een constante overeind, eigenlijk als het symbool van de consensusvisie. Dat betekende echter niet dat er geen oppositie bestond. Deze was alleen wel erg versnipperd. De oppositiepartijen, bijvoorbeeld de regionale partijen (Tamils, Kashmir, Kerala, Assam), de religieus-georiënteerde partijen (Moslim Liga, Hindu Jan Sangh, partijen van dalits of ex-onaanraakbaren) of klassenpartijen (communistische partijen) vertegenwoordigden deelbelangen. Via deze formaties werden onvrede over het beleid en de eisen van specifieke belangengroepen geformuleerd en politiek zichtbaar gemaakt in het parlement en in de media. Ook deze deelbelan-

gen sloten echter aan bij het consensusmodel dat in de periode voor de onafhankelijkheid was ontstaan.

Dat deze democratische veelkleurigheid in een regionaal en cultureel zo geschakeerd land de beste manier is om het land te besturen bleek tijdens de Noodtoestand (1975-'77), de enige periode dat de democratie, zoals Indira Gandhi het uitdrukte, op een zijspoor werd gezet teneinde de democratie te redden. Gandhi was aan de macht gekomen op basis van zeer vergaande beloften, nog radicaler dan die van Bhutto in Pakistan. Met haar radicale standpunten had ze de rechtse krachten in haar eigen partij een zware nederlaag toegebracht en verwierf ze een opmerkelijk hoge steun onder de bevolking. Een rechtbank besliste echter dat zij bij de verkiezingen van 1971 fraude had gepleegd. Indira accepteerde dit affront niet en kondigde de noodtoestand af. Voortaan werd het land geleid door een klikje rond haar persoon.

De politieke gevangenen, de genuïlkorfde pers, het voorgeprogrammeerde parlement brachten India op één lijn met het Pakistan van Zia-ul-Haq omstreeks dezelfde periode. Maar het werkte niet. De veiligheidsklep die in het onmetelijke land altijd onvrede had laten ontsnappen, was dichtgetimmerd en toen minder dan drie jaar later verkiezingen werden uitgeschreven straffen de kiezers Indira Gandhi en haar partij op een pijnlijke manier af: het stemmenaandeel van het Indian National Congress daalde van 43,7 naar 34,5 procent. Kennelijk kan India blijven voortbestaan zolang het vasthoudt aan het consensusmodel en aan de democratische veiligheidsklep. Het beschikt over een redelijk ontwikkelde civiele samenleving die tegelijk de basis van de democratie en het obstakel tegen autoritaire ingrepen vormt.

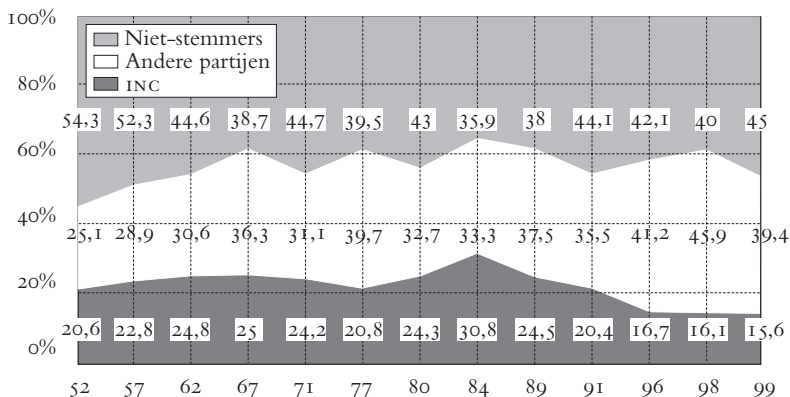
Dit was zeker het geval tot het begin van de jaren negentig. De opkomst bij de verkiezingen was met ongeveer 65 procent hoog te noemen. Het is interessant om te zien dat de participatie, met pieken en dalen, gestaag gegroeid is, maar dat bij de laatste verkiezingen een afkalving plaatsvond. Uit grafiek 1 is dit niet direct op te maken. In 1998 lijkt weer sprake van toegenomen participatie. Die stijging heeft alles te maken met een sterk gestegen participatie van vrouwen, vooral op het platteland. Uit het minutieuze werk van Yogendra Yadav (1999) kan men afleiden dat in 1998 de opkomst van de rijken en van de middenklasse is toegenomen. De verhoogde opkomst van

vrouwen (van 53,4 procent in 1996 naar 61 procent in 1998) heeft hier waarschijnlijk mee te maken. De participatie van de arme bevolking is echter gedaald. Deze ontwikkeling kan erop wijzen dat de arme bevolking in de steden en op het platteland zich minder kan identificeren met de partijpolitieke ontwikkelingen en zich minder vertegenwoordigd voelt in het nieuwe overheidsbeleid dat gericht is op liberalisering. De afkalvende belangstelling voor de verkiezingen is in 1999 goed zichtbaar geworden: toen bracht slechts 55 procent van het electoraat een stem uit voor, in orde van belangrijkheid, de BJP, het INC, de Communist Party of India (marxistisch) en tientallen andere partijen die overigens met een van de drie stromingen een alliantie waren aangegaan.

Mondialisering

We hebben eerder gesteld dat de Indiase democratie in termen van populisme kan worden gedeut. Dit populisme is gebaseerd op beloften aan allereerst het arme en verdrukte deel van het electoraat. De intelligentere leiders van de gevestigde partijen en het ambtenarenapparaat dat achter hen staat, zijn echter in de praktijk niet bereid meer dan marginale onderdelen van die beloften uit te voeren. Maar het directe resultaat van het op deze wijze bespelen van de arme bevolkingsgroepen is niet zelden een radicalisering van die groepen. Als politici hun aspiraties hebben aangewakkerd, hen hebben gemobiliseerd om eindelijk hun recht te halen, dan blijkt het daarna moeilijk de geest weer in de fles te krijgen. In het India van de jaren zeventig en tachtig werden diepe sporen achtergelaten door tegen elkaar opbiedende politici, beginnend met de radicale slogans van Indira Gandhi rond 'garibi hatao' (weg met de armoede). Het toch al tamelijk goed georganiseerde India zou daarna nooit meer worden wat het in de jaren zestig nog was. Nu begonnen ook de armste bevolkingsgroepen en de laagste kasten zich te mobiliseren en hun zinnen te zetten op een groter deel van de koek. De onwil om werkelijk tegevoel te komen aan de gewekte aspiraties van de armen, de grote meerderheid van de bevolking, zou het INC van Indira Gandhi en Rajiv Gandhi opbreken. Pranab Bardhan (1997, p. 192) heeft dit met behulp van een metafoor treffend uitgedrukt als een kortsluiting ten gevolge van de overbelasting van het systeem: 'the demand overload that has shortcuted the Congress system'.

GRAFIEK I *Verkiezingen in India: opkomst en uitslagen (1952-1999)*



Bronnen: op basis van Butler et al., 1991, Roy en Wallace, 1999, en Yogendra Yadav, 1999.

Door de verwachtingen die de politieke leiders hadden gewekt werden de eisen van onderrop verder aangewakkerd en zo dreigden de belangen van de elite in gevaar te komen. De welgestelde klassen wilden anderzijds volop hun voordeel halen uit de mondialisering en wilden dat India brak met het consensusbeleid. De uitweg uit dit dilemma werd gevonden door de Bharatya Janata Party, de hindoe-partij die uit de vroegere Jan Sangh is voortgekomen en tot omstreeks 1990 nooit echt een grote aanhang kon verwerven. In dat jaar kwam een sociaal-democratische regering, geleid door de Janata Dal (Volkspartij) en gesteund door alle partijen links van het centrum, met het wetsvoorstel om lagere kasten een nog grotere voorkeursbehandeling te geven. De lagere kasten waren politiek mondig geworden en stelden de traditionele kastenhiërarchie aan de kaak. De BJP reageerde met het mobiliseren van hindoes tegen moslims en probeerde op die manier polarisatie tussen kasten en klassen te doen opgaan in een religieuze polarisatie. De strategie werkte omdat, zoals ik omstreeks die periode tijdens veldwerk in dorpen in Noord-India kon waarnemen, de elite bijna unaniem overstapte van het INC naar de BJP (Lieten en Srivastava, 1999).

Het INC had tijdens de jaren daarvoor het consensusmodel nage-

streefd, ook al bleef het een partij die beheerst werd door de elite van grote industriëlen en rijke boeren. Die aanpak werkte zolang er geen sprake was van mobilisatie van de armen door partijen van de armen zelf. Toen dit in de jaren tachtig meer en meer begon te gebeuren, verlieten rijke boeren en industriëlen, over het algemeen leden van hogere kasten, het INC en stapten over naar de BJP, traditioneel een partij van brahmanen. Aldus werd populisme ingeruild voor traditionalisme. De eenheid van India werd nu gedefinieerd in termen van zijn vermeende eenheidscultuur, het hindoeïsme, net zoals dat in Pakistan met de islam was gedaan.

De overstap van de elite naar de BJP en de symboliek van het hindoeïsme was zowel een politiek-strategische als een economische keuze. De BJP bood uitzicht op een accentverschuiving van klassenstrijd naar etnische fragmentatie én op het vrijelijk genieten van de materiële voorrechten die de liberalisering van de economie voor de hogere klassen met zich bracht. Dit economische motief speelde ook mee bij families uit de lagere kasten die het voor de wind ging. Hun opwaartse mobiliteit hadden ze in veel gevallen te danken aan het eerdere consensusbeleid en vooral ook aan de positieve discriminatie van lagere kasten. Hun nieuwverworven rijkdom zagen ze echter beter beschermd bij het economische programma van de nieuwe regering. De overstap van deze groep zal deels ook uit opportunistische overwegingen zijn voortgekomen. Een partij die aan de macht is, trekt nu eenmaal volgelingen aan die willen profiteren van haar patronagenetwerk. Dit verklaart waarom de BJP, een partij die traditioneel het bolwerk van de brahmanen en de kasten van kooplieden was, er prat op gaat dat zij ook grote aanhang heeft verworven onder de lagere kasten. Het grootste deel van de lagere kasten heeft echter gekozen voor hetgeen men gemakshalve aanduidt als 'kastenpartijen'.¹¹ In meer algemene termen kan men dit zien als de etnificering en regionalisering van de partijpolitieke instituties in India.

Dat de Indiase elite het consensusmodel heeft losgelaten, is misschien meer nog een gevolg van westerse druk dan van autonome keuze. Al bij de eerste grote lening van het IMF in 1980 moest Indira Gandhi een aantal concessies doen in de richting van een liberaler economisch beleid en in 1990 werd het structureel aanpassingsbeleid van het IMF (SAP) in volle omvang op India toegepast: hierdoor kwamen alle elementen van het consensusmodel op losse schroeven te

staan. Het INC verloor zo de identiteit die het gedurende de onafhankelijkheidsstrijd en bijna een halve eeuw daarna had gehad en waarmee het de massa's aan zich had gebonden. De electorale consequenties waren dramatisch. Het stemmenaandeel daalde van een niveau van ongeveer 45 procent, vanaf de onafhankelijkheid tot omstreeks het einde van de jaren tachtig, naar 25 procent in 1998. In Uttar Pradesh (150 miljoen inwoners), het hart van de Indiase politiek, behaalde het INC in 1998 nog slechts 5 procent van de stemmen; in 1984 was dat nog 53 procent (Roy en Wallace, 1999, p. 109).

Het INC heeft de transformatie van een populistisch consensusmodel naar de ideologie van de vrije markt en mondialisering niet overleefd. Dharam Ghai heeft hierover een interessante analyse geschreven voor het United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). Hij ziet een rechtstreeks verband tussen structurele aanpassing, mondialisering en de mogelijkheden van sociale democratie. Negatieve betalingsbalansen en wurgende schulden, samen met het wegvallen van de Sovjet-Unie, hebben een geopolitieke verschuiving tot gevolg gehad die ten koste is gegaan van de nationale staten en zeker ook van de werkende bevolking in de ontwikkelingslanden. Die verschuiving wordt weerspiegeld in de overplaatsing van besluitvorming op vitale terreinen van het economische en sociale beleid naar internationale financiële instellingen. Voor dit nieuwe beleid bestaat, behalve bij de elite, onvoldoende politieke draagkracht onder de bevolking in de landen van de Derde Wereld. Dit is een bron van politieke turbulentie.

Ghai (1992, p. 27-28) vat de invloed van mondialisering als volgt samen: 'De conclusie is dat de processen die verbonden zijn met structurele aanpassing en mondialisering tot een ondermijning hebben geleid van de sociale alliantie en de nationale consensus over economische en sociale doeleinden en benaderingen, die zowel in de geïndustrialiseerde als in de ontwikkelingslanden in de naoorlogse periode tot stand waren gekomen. Een nieuwe coalitie van sociale krachten waarop het nieuwe regime steunt en waaraan het bestaansrecht ontleent, is in de meeste landen nog niet helemaal tot stand gekomen en verankerd. De transitieperiode wordt gekenmerkt door fluiditeit en onzekerheid [...] De nadelige sociale consequenties die ik eerder heb beschreven doen zich precies voor op het ogenblik dat door het democratische proces de vraag naar meer diensten en ondersteuning is toegenomen.'

Het consensusmodel dat in India een kleine veertig jaar lang een zekere bescherming had geboden aan de zwakkeren, is losgelaten. Illustratief voor de effecten van het SAP in India zijn de gegevens over armoede. Ondanks veel berichten over het succes van de Indiase economie is de groei nauwelijks hoger dan in de voorafgaande decennia, maar is het wel zo dat de groei ongelijker verdeeld is. Tot begin jaren negentig, het begin van het SAP en van de desintegratie van het INC, is het percentage mensen onder de armoedegrens gestaag gedaald. Na de introductie van de vrije-marktpolitiek zijn armoede en ongelijkheid weer toegenomen.¹²

Privatisering en liberalisering werden toverwoorden, die gretig werden overgenomen door politieke partijen die van oudsher het klassenbelang van de rijken hebben gediend. Zo is het beleid van de BJP gericht op het langzaam uitkleden van de sociale verantwoordelijkheden van de staat. Waar in 1985 de uitgaven van de overheid nog 21,5 procent van het BNP bedroegen, was dit in 2000 gedaald tot 14,2 procent (Economic Survey). De directe economische gevolgen zijn dat de staat aan zijn onderdanen minder te bieden heeft in termen van infrastructurele voorzieningen en dat anderzijds voor de aangeboden voorzieningen een hogere financiële bijdrage van de gebruikers wordt gevraagd. In landen als India, Pakistan, Nepal en Bangladesh beschikt de meerderheid van de bevolking niet over enige financiële ruimte en elke afkalving van de staat ten voordele van de markt zal daarom slachtoffers maken. Deepak Nayyar (1998, p. 3129), een van de meest prominente Indiase economen, heeft het proces als volgt omschreven: 'Markten en globalisering hebben een eigen logica die leidt tot de insluiting van sommigen en het buitensluiten van anderen of tot weelde voor sommigen en armoede voor anderen. Er zijn enkele winnaars. Er zijn veel verliezers.'

Er is natuurlijk in landen als India en Pakistan veel kritiek geweest, onder anderen van Deepak Nayyar zelf, op het gebrekkig functioneren van de overheidsinstellingen, maar dit laat onverlet dat er een uitgebreid systeem van openbare nutsvoorzieningen tot stand is gebracht. Ook al maakte de arme bevolking er niet altijd gebruik van en ook al was de geleverde kwaliteit soms bedroevend, het openbaar vervoer was goedkoop en de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg was gratis. Naarmate de democratie meer verankerd raakt in de samenleving, zoals in een groot aantal provincies van India, wordt de

overheid tot de orde geroepen als de staatsinstellingen in gebreke blijven. De markt kan alleen met geld tot de orde worden geroepen en aangezien honderden miljoenen op het subcontinent nauwelijks genoeg geld hebben om het hoofd boven water te houden, mag worden verwacht dat de zegeningen van de markt en van de privatisering van de nutsinstellingen aan hen voorbij zullen gaan.

Slot

Democratie en ontwikkeling vormen de ideale combinatie. Deze veronderstelling, onder anderen gedeeld door Amartya Sen (zoals in het begin van dit hoofdstuk gememoreerd), kan geïllustreerd worden met voorbeelden die haar ondersteunen of verwerpen. Zo eenvoudig ligt het dus niet, temeer omdat een en ander ook samenhangt met de definitie van ontwikkeling (en van democratie). Ontwikkeling kan als nettoresultaat hebben dat een meerderheid wordt uitgesloten van de vooruitgang die de elite ten deel valt. Zij kan leiden tot verscherping van de tweedeling tussen arm en rijk. Het positieve effect van het vroegere INC-beleid was dat die polarisatie werd ingeperkt en dat een aanzienlijk deel van de bevolking de indruk had deelgenoot te blijven in het maatschappelijk proces en mee te profiteren van het overheidsbeleid. Het scenario is nu veranderd. Een kleine bovenlaag heeft de voordelen van de mondialisering naar zich toe gehaald. Door het demonstratieeffect dat hun nieuwe consumptiepatroon heeft, voelt een groot deel van de bevolking zich buitengesloten. In een democratisch staatsbestel zal dit tot instabiliteit leiden. In Pakistan was dit proces al eerder van start gegaan.

Deepak Nayar (1998, p. 3129) vat de spanningen als volgt samen: 'Als het consumptieparadijs dan onrealistisch en onbereikbaar blijkt, en dat is het geval voor het gewone volk, dan zijn frustratie en vervreemding het gevolg [...] Deze spanningen worden nog verergerd door het conflict tussen "de economie" en "de politiek". De mensen die door de markteconomie zijn buitengesloten, worden door de democratie binnengehaald.'

Door het structurele aanpassingsbeleid en de mondialisering hebben de rijken meer armslag gekregen, maar door middel van de verdergaande emancipatieprocessen van onderop hebben de aspiraties van de armen een sterkere stem gekregen. Met dit dilemma zien de

politieke leiders van de regeringspartijen in Zuid-Azië zich geconfronteerd. Zij zijn gelieerd aan de rijke bovenlaag en zijn voor hun verkiezing afhankelijk van de grote massa van de arme bevolking die meer rechten en een groter deel van de koek wil.

Zoals we hiervoor al zagen ontstonden er vanuit de nationalistische beweging in India democratische instellingen met behulp waarvan ook een gereguleerde ontwikkeling op gang kon worden gebracht. De elite, vroeger de combine van vorsten en grootgrondbezitters, zag dit met lede ogen aan. Met de creatie van Pakistan, gedefinieerd in termen van een religie, kon daar het emancipatiestreven een tijdlang op een zijspoor worden gezet. In India dienden politieke leiders zich daarentegen te houden aan het doen van populistische beloften die onderdeel uitmaakten van een consensusprogramma. Tot dit programma behoorde in elk geval ook de opbouw van een seculiere staat waarin hindoes, moslims, sikhs, christenen en de stammenbevolking gelijke rechten hebben. In de jaren negentig kwam hierin, met de bekering tot het vrijemarkt-denken en de hindoeïsering van de overheidsinstellingen, een ommeekeer.

Ik heb vastgesteld dat in Pakistan de vooruitgang groter was in de periodes dat de militairen aan de macht waren dan in de tijd van de verkozen burgerregeringen, zowel op economisch als op sociaal gebied. Onder het huidige bewind van bevelhebber Parvez Musharraf lijkt er bovendien meer respect te zijn voor de meeste democratische vrijheden, met uitzondering van parlementsverkiezingen, en voor de beginselen van de seculiere rechtsstaat. Toch wordt Pakistan door de westerse overheden de les gelezen en zijn sancties, zoals het stopzetten van ontwikkelingshulp van kracht. Voor India gelden die berispingen niet, en toch is er, met het afglijden van de democratie, in India minstens evenveel aan de hand als in Pakistan. De toenemende fragmentatie in de partijpolitiek (de huidige regering bijvoorbeeld bestaat uit een opportunistische verzameling van achttien partijen) is een ontwikkeling die zorgen baart. De grootste zorg gaat echter uit naar de religieus-nationalistische opstelling van de dominante regeringspartij, de BJP, een kaderpartij die streeft naar de hindoeïsering van India en die de tweehonderd miljoen moslims en christenen als tweederangsburgers wil behandelen. In Europa (zie Oostenrijk) zou een dergelijke partij als ondemocratisch in het verdomhoekje worden geplaatst. In dit licht bekeken kan de regering van India met

evenveel argwaan beoordeeld worden en mag de aandacht vooral uitgaan naar het respect voor democratische spelregels ten opzichte van de oppositie die in tal van deelstaten aan de macht is, en probeert vast te houden aan het oude consensusbeleid.

Het mag niet zo zijn dat, aangezien de regering van India een goede leerling is op het gebied van de vrijemarktideologie, het afglijden naar een etnische confrontatie door de vingers wordt gezien. Net als in het verleden in Pakistan dreigen religie en nationaal chauvinisme het instrument van electorale mobilisatie te worden. Het valt te verwachten dat dit eerder tot meer dan tot minder regionale fragmentatie, etnificering en turbulentie zal leiden. De democratische instellingen kunnen hiervan de dupe worden. Anderzijds mag men echter ook vertrouwen hebben in de duurzaamheid en veerkracht van de civiele samenleving, met haar talrijke vakbonden, boerenorganisaties, NGO's, actiecomités en linkse politieke partijen die, net als in het verleden, de democratie in stand hebben weten te houden en het belang van een rechtvaardige ontwikkeling centraal hebben gesteld.

Noten

1. Het spreekt voor zich dat hiermee geen antwoord wordt gegeven op de vraag of de parlementaire democratie ook haar verlengde vindt in het behoorlijk functioneren van de rechtsstaat en in de aanwezigheid van democratische verhoudingen in het dagelijks leven. India mag dan wel de grootste democratie ter wereld worden genoemd, als land dat aan een groot deel van zijn bevolking geen economische burgerrechten garandeert loopt het natuurlijk achter bij wat de VN Conventie over Mensenrechten aanvaardbaar vindt. Evenmin betekent het redelijk gedijen van de parlementaire democratie dat in het leefmilieu van de mensen, in de dorpen en sloppenwijken, in de fabrieken en op de velden, het traditionele hiërarchische stelsel van onderdrukking en marginalisering is verdwenen.

2. De staat en de samenleving worden nogal eens tegenover elkaar gesteld, bijvoorbeeld door de NGO's en andere ontwikkelingsorganisaties. Ik sluit me graag aan bij de analyse van Nalini Rajan (1998, p. 126) die het zo stelt: '*civil society* kan men zien als de ruimte van de participerende democratie en de staat als die van meerderheidsdemocratie'. Zij ziet beide als onderdelen van het moderniseringsproces:

‘Zowel de staat als de samenleving wordt door elkaar zowel geruggesteund als ingeperkt. Er is geen democratische staat zonder een democratische *civil society* en vice versa’ (Rajan 1998, p. 145).

3. Voor de politieke geschiedenis van het kolonialisme en van de nationalistische beweging verwijs ik graag naar drie klassieke werken: R. P. Dutt (1970), A. R. Desai (1948) en Sumit Sarkar (1983).

4. Edward Thompson (1943), in een prachtig boek over de redding en soms zelfs de creatie van de Indiase vorsten, schreef dat een instituut dat later kenmerkend zou worden voor het gebrek aan democratische vrijheden, zonder de Britse interventie zou zijn weggevaagd. Jawaharlal Nehru (1961, p. 312) merkte hierover het volgende op: ‘De muiterij en de revolte van 1857 maakten aan de Britse regering de waarde van het subsidiaire systeem duidelijk. Met enkele kleine uitzonderingen stonden de vorsten achter de Britten bij het neerslaan van de opstand. Als klasse zijn ze per definitie achterlijk, feodaal in hun waarden en autoritair in hun methodes. Zij waren Englands vijfde colonne in India.’

5. Twee interessante boeken over hoe vooral regio- en taalidentiteit misbruikt worden in de politieke mobilisering (en demobilisering rond socio-economische vraagstukken) zijn die van Feroz Ahmed (1998) en Tariq Rahman (1998).

6. Zelfs nu nog is de dominantie van de flinterdunne Urdu-elite zo groot dat het Punjabi (gesproken door de helft van de bevolking) geen eigen dagblad heeft. Voor de televisie geldt uiteraard hetzelfde.

7. Een schitterend boek, in een magisch-surrealistische stijl, over deze familie is *Schaamte* van Salman Rushdie. Vooral in deel vier zet hij de familie van Iskander Harappa (Bhutto) op een weergalozе manier neer.

8. Terwijl legerleider Parvez in Sri Lanka was, benoemde Sharif snel een andere legerleider en verbood het vliegtuig waarin Parvez zat in Pakistan te landen. Na een schijnbaar onvoorbereide legercoup kon het vliegtuig met nauwelijks nog brandstof aan boord in Karachi landen en nam Parvez de leiding van het land over. Sharif werd in april 2000 door de door hemzelf opgezette antiterrorrechtbank in Karachi tot levenslang veroordeeld wegens terrorisme en vliegtuigkaping.

9. De HDI is een samenvoeging van indicatoren op het gebied van alfabetisering, levensduur en Bruto Nationaal Product en wordt afge-

zet tegen het resultaat van het hoogst scorende land. In 1999 was dat Japan, gevolgd door Noorwegen en met België op de vierde en Nederland op de achtste plaats.

10. In Telengana (nu Andhra Pradesh, met als hoofdstad Hyderabad) hadden de boerenorganisaties van de communisten in 1947 met een gewapende strijd een groot deel van het vorstendom Hyderabad bevrijd. Het duurde twee jaar voor het gebied door het Indiase leger weer onder controle kon worden gebracht. De afschaffing van feodale voorrechten en de herverdeling van land kwamen centraal op de federale agenda te staan.

11. Uit sommige studies (Kanchan Chandra in: Roy en Wallace, 1999, p. 55-104, en Brass, 1997) blijkt dat die steun beperkt bleef tot de mobiele subkasten. Waar in Uttar Pradesh tijdens de verkiezingen van 1996 een kleine 90 procent van de brahmanen en rajputs op de BJP stemde, was dit het geval voor slechts 32,7 procent van de lagere kasten (de zogenoemde *backward castes*) en slechts 8,6 procent van de laagste kasten, de ex-onaanraakbaren. In groten getale zijn deze groepen zich gaan richten op (regionale) partijen met een kasten karakter.

12. Waar in het midden van de jaren zeventig 55 procent van de plattelandsbevolking onder de armoedegrens leefde, was dit in 1984 nog 45 procent en in 1990 nog slechts 34 procent. In de jaren daarna steeg het percentage weer naar waarden tussen de 36 en 40 procent. De ginicoëfficiënt die de ongelijke verdeling aangeeft (0=absolute gelijkheid, 1=absolute ongelijkheid), steeg in dezelfde periode van 0,29, via 0,27 omstreeks 1990, naar 0,31 in 1996 (Datt, 1999).

F. Ahmed, 1998, *Ethnicity and Politics in Pakistan*, Karachi: Oxford University Press.

S. Akbar Zaidi, 1999, *Issues in Pakistan's Economy*, Oxford: Oxford University Press.

Y. Akyüz, 1998, *East Asian Development. New Perspectives*, Londen: Frank Cass.

A. Amsden, 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*, New York: OUP.

M. Asghar Khan (ed.), 1985, *Islam, Politics and the State: The Pakistan Experience*, Londen: Zed Books.

M. Ayub Khan, 1967, *Friends, Not Masters*, New York: Oxford University Press.

P. Bardhan, 1997, 'The State Against Society', in: Sugata Bose en Ayesha Jalal, *Nationalism, Democracy and Development*, Delhi: Oxford University Press, p. 184-195.

P. Brass, 1997, 'General Elections, 1996 in Uttar Pradesh. Divisive Struggles Influence Outcome', in: *Economic and Political Weekly*, September 20, p. 2403-2421.

David Butler, Ashok Lahiri en Prannoy Roy, 1991, *India Decides. Elections 1952-91*, New Delhi: Living Media.

A. R. Desai, 1948, *Social Background of Indian Nationalism*, Bombay: Popular Prakashan.

G. Datt, 1999, 'Has Poverty Declined Since Economic Reforms?', in: *Economic and Political Weekly*, December 11-17, p. 3516-3518.

R. P. Dutt, 1970, *India Today*, New Delhi: People's Publishing House (oorspronkelijk 1940).

Economic Survey, Jaarlijkse Publicatie van Government of India: Ministry of Finance.

Hassan Gardezi en Jamal Rashid, 1983, *Pakistan. The Unstable State*, Lahore: Vanguard Books.

D. Ghai, 1992, 'Structural Adjustment, Global Integration and Social Democracy', UNRISD, Discussion Paper No. 37.

Howard Handelman en Mark Tessler (eds.), 1999, *Democracy and Its Limits: Lessons from Asia, Latin America and the Middle East*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.

P. Hardy, 1998, *The Muslims of British India*, New Delhi: Foundation Books.

G. Hermet, 2000, *Culture et Développement*, Parijs: Presses de Science Po.

D. Kelly et al., 1998, *The Idea of Freedom in East and Southeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.

G. K. Lieten en Ravi Srivastava, 1999, *Unequal Partners. Power Relations, Devolution and Development in Uttar Pradesh*, New Delhi/Londen: Sage.

D. Nayyar, 1998, 'Economic Development and Political Democracy. Interaction of Economics and Politics in Independent India', in: *Economic and Political Weekly*, 5 december, p. 3121-3131.

Jawaharlal Nehru, 1961, *The Discovery of India*, Bombay: Asia Publishing House.

S. Rafi Khan (ed.), 1999, *Fifty Years of Pakistan's Economy. Traditional Topics and Contemporary Concerns*, Karachi: Oxford University Press.

T. Rahman, 1998, *Language and Politics in Pakistan*, Karachi: Oxford University Press.

N. Rajan, 1998, *Secularism, Democracy, Justice. Implications of Rawlsian Principles in India*, New Delhi/Londen: Sage.

Ramashray Roy en Paul Wallace (eds.), 1999, *Indian Politics and the 1998 Elections. Regionalism, Hindutva and State Politics*, New Delhi/Londen: Sage.

S. Sarkar, 1983, *Modern India 1885-1947*, New Delhi: MacMillan.

Amartya Sen, 1992, *Inequality Reexamined*, Oxford: Clarendon Press.

Amartya Sen, 1999, *Development as Freedom*, Oxford/New York: Oxford University Press.

Edward Thompson, 1943, *The Making of the Indian Princes*, Londen.

Mahbub Ul Haq en Khadija Haq, 1998, *Human Development in South Asia 1998*, Karachi: Oxford University Press.

Y. Yadav, 1999, 'Electoral Politics in the Time of Change', in: *Economic and Political Weekly*, 21-28 augustus, p. 2393-2399.

Europese integratie en democratie

Het heeft eeuwen geduurd voor de landen die nu lid zijn van de Europese Unie parlementaire democratieën zijn geworden. Binnen nog geen vijftig jaar is veel van de daarmee samenhangende macht van nationale parlementen door die parlementen zelf weer uit handen gegeven aan de Europese Gemeenschap en dan vooral aan de in die Gemeenschap samenwerkende regeringen. De procedure voor het tot stand brengen van zo'n 'democratisch tekort' is een betrekkelijk eenvoudige. Artikel 92 van de Grondwet staat bijvoorbeeld het Nederlandse parlement toe met een eenvoudige meerderheid van stemmen, bevoegdheden inzake wetgeving, bestuur of rechtspraak over te dragen aan internationale organisaties. Meestal is het daaruit resulterende soevereiniteitsverlies uiterst beperkt of nihil: de meeste internationale organisaties hebben een strikt intergouvernementeel karakter. Verdragen komen tot stand met medewerking van de Nederlandse regering en hebben nationaal pas gelding als het nationale parlement ze heeft goedgekeurd en de regering de ratificatie-instrumenten heeft gedeponerd.

Overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie, en in het bijzonder dan aan de kern daarvan, de Europese Gemeenschap, heeft aanzienlijk ingrijpender gevolgen. De tussenkomst van het nationale parlement bij Europese wetgeving is niet meer dan een formaliteit: een Europese richtlijn moet in nationale wet worden omgezet en is sinds een aantal jaren in bepaalde gevallen ook zonder tijdige omzetting voor burgers afdwingbaar. Niettemin is artikel 92 voor overdracht van bevoegdheden aan de EG sinds het begin van de jaren vijftig meermalen gebruikt zonder dat zulks tot veel opschudding aanleiding gaf. Pas na 'Maastricht', de stad van het verdrag dat de gulden inruilde voor de euro, was er in Nederland op de opiniepagina's van de dagbladen sprake van enige ongerustheid en werd er zelfs actie gevoerd. Verkiezingen voor het Europees Parlement? De in 1979, met de eerste rechtstreekse verkiezingen, gestarte poging in de cam-

pagnes aandacht voor het Europese eenwordingsproces te krijgen— en tot op zekere hoogte voor de politieke keuzes daarin—moet nog steeds slagen. Intussen daalt in alle Europese landen de opkomst bij die verkiezingen, met Nederland als koploper. Omdat het EP het ‘democratisch gat’ niet kan dichten?

Federaal, intergouvernementeel of allebei?

Sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1951), die de toenmalige grondstoffen voor de oorlogsindustrie in gemeenschappelijke handen bracht en mede de basis legde voor de Frans-Duitse verzoening, hebben economische en politieke belangen van de West-Europese landen geleid tot zowel een aanzienlijke verdieping van die toen begonnen samenwerking als tot een flinke uitbreiding van de kring van deelnemende landen. De ontwikkeling ging vaak schoksgewijs. Een gemeenschappelijke blauwdruk voor de uiteindelijke Europese Gemeenschap bestond niet en bestaat nog steeds niet. Kleine stapjes vooruit naar we weten niet waar, en soms een heel grote: daar moeten we het mee doen. De fundamentele stap van het Verdrag van Rome, die van de besluitvorming bij meerderheid, bleek voor een enkele ondertekenaar al snel te groot. De eerste grote crisis, die via de Franse politiek van de lege stoel leidde tot het zogenaamde compromis van Luxemburg (1966), gaf aan hoe moeilijk of beter hoe principieel onmogelijk het was voor sterk in termen van nationale soevereiniteit denkenden als De Gaulle, zich door medeleden van de EG te laten overstemmen. Het is een probleem dat nog niet uit de wereld is, in Frankrijk niet, maar ook in de later toegetreden ex-grote mogendheid Groot-Brittannië niet. Soms kan—Realpolitik?—zo’n principe om praktische redenen even worden opgeschort. Met ingrijpende gevolgen. De Europese Akte gaf de aanzet tot een omvangrijk pakket van wetgeving waarmee het vrije verkeer van goederen, diensten en kapitaal bijna volledig kon worden gerealiseerd. De Europese eenwording lijkt daardoor niet meer ongedaan te maken. Dit succes zou niet geboekt zijn als niet was besloten, met enthousiaste steun van nota bene de Britse premier Thatcher, dat pakket wetgeving aan meerderheidsbesluitvorming te onderwerpen.

De laatste jaren lijken we twee richtingen tegelijk in te willen

slaan. De keuze voor reële bevoegdheden van het rechtstreeks gekozen Europees Parlement die in de jaren tachtig en negentig werd gemaakt en tegelijkertijd, in Maastricht, het besluit de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders tot instelling van de Europese Unie te maken, geven aan dat de EU zich zowel in federale (of supranationale) als in intergouvernementele richting beweegt. De gelijktijdigheid van de oprichting van een bovennationale Europese Centrale Bank en het besluit tot intergouvernementele samenwerking op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid en op dat van justitie en binnenlandse zaken bevestigt dit. De Europese Unie is dan ook een vreemd gedrocht, of, zoals het Verdrag betreffende de EU aangeeft 'gegrond op de Europese Gemeenschappen, aangevuld met het beleid en de samenwerkingsvormen die bij dit Verdrag [Maastricht, P. D.] worden ingesteld'. Zodoende liggen die samenwerkingsvormen tot dusverre op het terrein van buitenlands en veiligheidsbeleid en van justitie en binnenlandse zaken. De kern van de EU blijft de Europese Gemeenschap.

De EG wijkt fundamenteel af van intergouvernementele structuren: besluitvorming in de Raad van Ministers kan plaatsvinden bij meerderheid. Een deel van de uitvoerende macht is gedelegeerd aan een Commissie, bijvoorbeeld ten aanzien van het concurrentiebeleid in de EG; die Commissie heeft een monopolie op het wetgevingsinitiatief. De EG kent instellingen met zeer vergaande bevoegdheden als de Europese Centrale Bank (het monetair beleid) en het Europese Hof van Justitie (rechtsmacht, ook in de lidstaten zelf). Er is een rechtstreeks gekozen parlement met beperkte medewetgevende bevoegdheden. We hebben hier van doen met wat heet 'een communautaire structuur', oftevel de typische structuur van *les Communautés européennes*. Dat neemt allemaal niet weg dat de Raad van Ministers, als (hoofd)wetgever en, voorzover niet gedelegeerd, uitvoerder van beleid een zodanig zware rol in het geheel speelt dat van een institutioneel evenwicht, tussen Commissie, Raad en Parlement, geen sprake is. Dat is nog minder het geval door het besluit van Maastricht de Europese Raad te verheffen tot enige instelling van de Unie.

In theorie zou je kunnen stellen dat de parlementaire democratie met de Europese eenwording geen problemen hoeft te hebben als de nationale parlementen de intergouvernementele aspecten van de samenwerking voor hun rekening nemen en het Europees Parlement zich op het bovennationale of communautaire toelegt. Het besluit van het Nederlandse parlement, bij de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht, illustreert zo'n benadering om zich, voorafgaande aan definitieve besluitvorming in de justitiepijler, een instemmingsrecht toe te kennen voor Europese besluiten die de burger raken. In de praktijk blijkt uitoefening van dat recht op grote problemen te stuiten. Parlementaire controle op andere met consensus tot stand gekomen besluiten in de justitie-, de buitenland- en veiligheidspolitieke pijlers van de Europese Unie, controle achteraf, is onmogelijk effectief te maken omdat je moeilijk een minister voor een mede door veertien van zijn collega's gesteund besluit naar huis kunt sturen – om van het forceren van een kabinetscrisis en verkiezingen nog maar te zwijgen. En wat het bovennationale betreft: het Europees Parlement is nog steeds niet meer dan een medewetgever en dat ook nog voor maar een beperkt deel van de wetgeving van de Europese Gemeenschap. De inrichting van de EU laat een simpele taakverdeling tussen Europees Parlement en nationale parlementen ook niet toe. Dat is niet alleen omdat de oprichters en de latere machthebbers weinig oog voor parlementen hadden en hebben. Het is ook omdat het ontbreken van een blauwdruk voor het toekomstig Europa leidt tot gebrek aan richting en tot verwarrende compromissen, waarvan de voornaamste kwaliteit vaak lijkt dat zij een als noodzakelijk geziene inhoudelijke ontwikkeling van de EU niet blokkeren. Zo wordt beleid in de intergouvernementele buitenland- en justitiepijlers gefinancierd uit de communautaire begroting, zijn de bevoegdheden van het Europees Parlement met betrekking tot de buitenlanduitgaven op bijzondere wijze beperkt, kennen we in de pijlers het verschijnsel van met meerderheid van stemmen genomen uitvoeringsbesluiten en zijn asiel- en immigratiebeleid, in het Verdrag van Amsterdam overgeheveld van de intergouvernementele justitiepijler naar de communautaire Europese Gemeenschap, nog steeds onderworpen aan intergouvernementele besluitvorming.

Soms ook ontstaat scheefgroei door onvoorziene ontwikkelingen. Voor de uitvoering van beleid door de Commissie is deze verantwoording schuldig aan het Europees Parlement. De sterk toegenomen bemoeienis van de Europese Unie met regionaal en sociaal beleid en de daaraan gekoppelde omvangrijke financiële steun heeft geleid tot een verschuiving van projecthulp naar programhulp omdat tienduizenden projecten tegelijk niet vanuit Brussel te 'runnen' zijn. De Europese Commissie en het Europees Parlement hebben maar zeer beperkt zicht op de nationale uitvoering van projecten binnen die programma's, waardoor nationale controle een onmisbare aanvulling op de Europese geworden is. Het betekent wel dat de wetgever—die in de EU in beginsel al uitvoerder is—in de praktijk nu ook nog belast is met de controle op de uitvoering. Zoals we in Nederland onder meer bij de zuivel en in de sociale fondsen hebben gezien, leidt dat niet altijd tot serieus toezicht.

Samenwerking tussen nationaal en Europees Parlement kan hier leiden tot herstel van vaak totaal ontbrekende parlementaire controle, al past hierbij wel de kanttekening dat in nationale parlementen de behoefte aan controle op geld uit 'Brussel' niet sterk gevoeld wordt en een Nederlandse europarlementariër ook liever fraude in Griekenland dan in Zeeland bestrijdt. Samenwerking is ook nodig op al die terreinen waar in de Europese verdragen gekozen is voor een communautaire benadering: initiatief van de Commissie, rechtsmacht van het Hof van Justitie, maar raadgevende of zelfs helemaal geen bevoegdheden voor het Europees Parlement. Handelspolitiek, landbouwbeleid en belastingen bijvoorbeeld zijn beleidsterreinen waar het Europees Parlement geen of weinig bevoegdheden heeft, maar waar een nationaal parlement de eigen minister kan beïnvloeden of, bij unanimiteitsprocedures, zelfs dwingen. Mogelijkheden van samenwerking te over dus. Maar weinige worden benut. De pogingen door gemengde commissies van Europese en nationale parlementariërs oplossingen te vinden zijn in de meeste gevallen mislukt omdat echte politieke problemen daar zelden worden ingebracht. Algemeen kan worden gesteld dat in de nationale parlementen de belangstelling voor de politieke controle op Europees beleid gering is en de bereidheid tot zinvolle institutionele samenwerking met de Europese collega's beneden de maat. Dat ligt overigens niet uitsluitend aan de nationale parlementariërs. Het hangt ook af van de be-

langstelling van hun Europese collega's, vanuit hun Europese verantwoordelijkheid, voor specifieke problematiek in de relatie tussen Europese Unie en lidstaten en van hun bereidheid daarover met de nationale collega's van mening te verschillen.

Moelijk scoren in Brussel

De geringe nationale parlementaire belangstelling zal ook te maken hebben met het feit dat met de Europese Unie voor een parlementariër niet veel te 'scoren' valt. De Haagse pers heeft er weinig belangstelling voor. Brusselse correspondenten hebben de hoofdverantwoordelijkheid voor Europees nieuws. Ook de burger lijkt niet reikhalzend uit te zien naar de laatste berichtgeving uit de Europese Unie. Aanvankelijk werd dat ook allerm minst gewenst. Naar betrokkenheid van de burger bij de wording van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal of de Europese Economische Gemeenschap en Euratom is bewust niet gestreefd. Het zijn dan ook technocratische constructies geworden, niet geconcipieerd om de parlementaire democratie naar een Europees niveau te tillen, maar om voor de deelnemende staten tastbare resultaten te boeken. Dat de nieuwsgierigheid van de burger niet al te groot was, was ook voor de regeringen van de lidstaten van belang. Het voorkwam al te veel discussie over de vraag hoeveel macht aan Europa was afgestaan. Men kan dan ook de Commissie-Donner volgen, die in een rapport (1991) voor de Europese Beweging in Nederland over de gevolgen van een Europese vierde bestuurslaag opmerkte dat die bestuurslaag 'op het eerste gezicht sterk het karakter heeft van een overheid voor en door overheden'. Alleen de verdragen en het Hof van Justitie bieden de burger bescherming tegen die overheid.

De institutionele structuur van de EG is dus geen onderwerp van grote publieke controverse geweest, al wijkt zij, zoals hierboven aangegeven, sterk af van wat nationaal gebruikelijk is. Ook de besluitvorming is allesbehalve vergelijkbaar en kent vele wegen. Zo kwam de Raad bij de voorbereiding van het Verdrag van Amsterdam al rekenend tot wel 23 besluitvormingsprocedures. De Europese Commissie telde er 29. Het verschil zit 'm waarschijnlijk in de 'comitologie', de besluitvorming of advisering op basis van wetgeving in een procedure tussen Commissie en Raad, die, aan het ervoor uitgetrok-

ken bedrag in de begroting te zien, jaarlijks duizenden ambtenaren uit de lidstaten naar Brussel brengt. Hoeveel macht zo'n comité heeft, bepaalt de wetgever. Of elke minister op dat punt weet wat hij besluit, mag worden betwijfeld. Sommige permanente vertegenwoordigers—dat wil zeggen: ambassadeurs van de lidstaten bij de EU—beschikken over spiekbriefjes waarop de verschillende procedures zijn uitgeschreven. Dit mede ten behoeve van hun bewindslieden.

Naast de afwijkende structuur en de ondoorgrondelijke besluitvormingsprocedures is er dan nog het beleid zelf, dat de nodige inspanning vergt voor een goed begrip. Hoewel het landbouwbeleid dankzij de euro wat eenvoudiger kon worden, is de combinatie van markt- en prijsbeleid met inkomensbeleid een lastige. Evenmin vanzelfsprekend is, waarom in het kader van het regionaal beleid Flevoland in aanmerking kan komen voor de steun aan de armste gebieden uit de EU, of waarom niet opgetreden wordt tegen bedrijven die uit de sociale fondsen het eigen personeel financieren. Ook de relevantie van regelgeving over het geluidsniveau van de grasmaaier ontgaat nogal eens de niet in concurrentiebeleid gespecialiseerde waarnemer. Natuurlijk, veel ingewikkelde kwesties zijn het gevolg van compromissen tussen eerst zes en nu vijftien lidstaten, en vooral dan tussen de meest belanghebbende ministeries uit die lidstaten.

Vanwege het aspect 'overheid voor en door overheden' en de daaruit voortvloeiende vormgeving is ook nog sprake van een voortdurend gevecht tussen verticale en horizontale besluitvormings- en coördinatiestructuren. Het verticale domineert meestal, waardoor van één Raad van Ministers vaak alleen in juridische zin sprake is. Het sterkst speelt dat natuurlijk in de intergouvernementele samenwerking in de justitiepijler of die voor het buitenlands en veiligheidsbeleid. Echter, ook de ministeries van Landbouw, Financiën of Buitenlandse Handel, die in Brussel hun inbreng hebben in ambtelijke comités tot op het hoogste niveau, hechten zeer aan het eigen gezicht in de EU en werken graag buiten de nationale coördinatie om, zelfs die in de Brusselse Permanente Vertegenwoordiging.

De horizontale integratie van beleid is dus een ernstig probleem. Dat komt ook door het niet-functioneren van het voor coördinatie bedoelde orgaan: de Algemene Raad van ministers van Buitenlandse Zaken. Het gevolg is dat steeds meer problemen op het bord van een Europese Raad belanden, die te weinig vergadert om ze allemaal zelf

op te lossen. Het komt voor dat over meer dan de helft van de 'Conclusies van de Europese Raad' door de deelnemers aan de bijeenkomst niet van gedachten is gewisseld. Van wie die conclusies dan wel zijn, is soms een raadsel. Zo wil een hardnekkig gerucht dat de Baltische staten in 1994 door de toenmalige Deense secretaris-generaal van de Raad persoonlijk tot kandidaten voor toetreding zijn uitverkoren en dat—uiteraard buiten de Europese Raad om—die uitverkiezing door hem aan de conclusies is toegevoegd.

Door en voor het volk?

De Europese Gemeenschap beschikt over aanzienlijke bevoegdheden. Sommige zijn exclusief, zoals die met betrekking tot het landbouwbeleid, het mededingingsbeleid, het handelsbeleid en het vrije verkeer van goederen, diensten en kapitaal (voor wat betreft personen: het principe is erkend maar de Britten weigeren de uitwerking). Andere worden gedeeld met de lidstaten, zoals die ten aanzien van milieubeleid, aspecten van sociaal en van regionaal beleid, fiscaal beleid, et cetera. Met betrekking tot deze laatste categorie speelt de problematiek van de subsidiariteit, die van het meest geschikte niveau voor besluitvorming. Volgens het verdrag uiteindelijk een zaak van het Hof. Volgens de president van het Hof, toen dat in het Verdrag van Maastricht zo geregeld dreigde te worden, een kwestie waar alleen de politiek het laatste woord in kan hebben.

De bevoegdheden van de EG, het feit ook dat EG-recht intern recht is in de lidstaten en voor staat en burger bindend, maken het op zijn minst wenselijk dat de democratische rechten die langs de weg van artikel 92 Grondwet uit handen zijn gegeven, in een vorm van Europese parlementaire democratie weer worden uitgeoefend. Er wordt wel gezegd dat je die rechten niet zomaar kunt weggeven, dat zulks alleen kan aan een ander democratisch geheel en dat dat er alleen is als er een volk is. Kortom: dat je voor democratie een *demos* nodig hebt. De legitimiteit van besluitvorming zou bepaald worden door het antwoord op de vraag of deze door en voor het volk plaatsvindt. De kwestie speelde een belangrijke rol in een oordeel dat het Duitse Constitutionele Hof in Karlsruhe ter gelegenheid van de ratificatie van het Verdrag van Maastricht gevraagd was. Het Hof heeft uiteindelijk geoordeeld dat de Bondsdag Maastricht kon goedkeuren,

weliswaar niet omdat er een Europees volk is, maar omdat de EU op weg is een staat te worden. Die staat onderweg, in termen van het Verdrag van Rome 'een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa', zou een overdracht van bevoegdheden als die van het Verdrag van Maastricht onder voorwaarden billijken. Of dat 'steeds hechtere verbond tussen de volkeren' uiteindelijk één volk wordt, hoeft niet langer uitgezocht te worden, nu Duitsland, begin 2000, via de wet op de nationaliteit van een *Abstammungsgemeinschaft* een *Burgenation* geworden is.

Kenmerken als één taal, een gemeenschappelijke geschiedenis, een gemeenschappelijke etnische oorsprong of een gemeenschappelijke godsdienst: we hebben ze niet en echt nodig hebben we ze ook niet – al begint de geschiedenis wel steeds gemeenschappelijker te worden. Per uitbreiding met nieuwe lidstaten mag dan de verscheidenheid in de EU toenemen, het proces van verdieping heeft tot nog toe voor voldoende onderlinge vervlechting gezorgd om uiteenvallen in de weg te staan. Die verdieping betreft zowel de Economische en Monetaire Unie en de interne markt als de aanvaarding door alle partners van gemeenschappelijke rechten en vrijheden. Het is momenteel zeer onzeker of dat proces van verdieping nog veel toekomst heeft, ook na een uitbreiding die mogelijk tot een verdubbeling van het ledental leidt. Het geval Oostenrijk geeft al aan dat ook binnen de huidige vijftien over gemeenschappelijke waarden diepgaand meningsverschil kan bestaan. Een uitbreiding naar 25 levert ons al gauw twee of drie extra Oostenrijken op. Bovendien worden na uitbreiding de verschillen in welvaart en welzijn tussen het rijke West-Europa en delen van het huidige Oost-Europa voor lange tijd te groot om van sociaal-economische cohesie van de EU te kunnen spreken. 'Flexibiliteit', of het nieuwe begrip daarvoor 'versterkte samenwerking', maar ook 'variabele geometrie' of kopgroepen à la EMU of Schengen, zijn in theorie mogelijkheden om verdieping van de samenwerking tussen hen die daar politiek of economisch toe in staat zijn te bevorderen. Ze dragen echter niet bij aan de doorzichtigheid van het integratieproces en aan de mogelijkheid de politiek verantwoordelijken ook verantwoording af te laten leggen.

Het is al betoogd, een voor de kiezer even aantrekkelijke democratische structuur als de nationale zal de EG/EU in haar huidige vorm niet krijgen: verkiezingen voor het Europees Parlement kunnen niet uitmonden in een Europese regering die door dat parlement naar huis gestuurd kan worden. De leden van de Europese regering, die van Raad of Europese Raad, hebben een nationale politieke legitimiteit en geen Europese. Hun politieke kleur is niet noodzakelijkerwijs dezelfde als die van de meerderheid van de leden van het Europees Parlement, dat door de rechtstreekse verkiezingen in theorie geen andere dan een Europese legitimiteit kan hebben. Evenmin doet het er vreselijk veel toe wat de politieke kleur van een meerderheid van regeringen is, omdat in de Europese Raad met eenstemmigheid besloten wordt en in gewone Raden een blokkerende minderheid de beleidsruimte van de meerderheid bepaalt.

Het Europees Parlement heeft in beginsel aanzienlijk betere mogelijkheden om politieke kleur te tonen en doet dat ook wel. Dit ondanks het feit dat bij wetgeving het vereiste van een absolute meerderheid van het aantal leden en nationale tegenstellingen binnen de fracties brede coalities nodig maken om in tweede lezing in de kern te kunnen bereiken wat in de eerste werd nagestreefd. Een van de redenen voor de noodzaak van die brede coalities in het wetgevingsproces is de gebrekkigheid van de fractiediscipline. Op het eerste gezicht—bijvoorbeeld bij een statistisch overzicht van uitslagen van stemmingen—lijkt het met die discipline wel mee te vallen. Dat is ook meestal wel zo als het om meer technische onderwerpen gaat die in de EU bij wet geregeld moeten worden, waar we in Nederland met een ministeriële regeling of een algemene maatregel van bestuur kunnen volstaan. Ook willen fracties nog wel eens eensgezind zijn als meer gezichtsbepalende onderwerpen op de agenda staan. Zo toont de PvdA in Europa vaak een wat keynesiaanser gezicht dan in Den Haag. Vaak tekent zich een scherpere links-rechtstegenstelling af dan in de (Nederlandse) nationale politiek gebruikelijk is, al betreft dat nogal eens problemen waarop de invloed van het Europees Parlement gering is. Soms is er sprake van linkse eensgezindheid en steun in het centrum. Zo heeft het Europees Parlement met steun van de Commissie en met name ook van de Luxemburgse voorzitter van de

Europese Raad, de christen-democraat Junker, het EU-streven naar meer werkgelegenheid concreet kunnen stimuleren door geld op de begroting vrij te maken. Daardoor werd voorkomen dat het werkgelegenheids-'beleid' van de Europese Raad uitsluitend uit fraaie verklaringen kwam te bestaan. Maar als nationale belangen een grote rol spelen—en dat doen ze: bij de één in het landbouwbeleid, bij de ander ten aanzien van het milieubeleid, bij een derde als het om de begroting gaat—dan is van eenheid in de grote multinationale fracties vaak geen sprake. Dan deelt het Europees Parlement zich op in groepen van nationale vertegenwoordigingen.

In de Raad is het natuurlijk niet veel anders. De noodzaak een gekwalificeerde meerderheid te behalen of zelfs unanimiteit te bereiken, leidt er daarbij wel toe dat de compromisdwang, vaak met minderheden uit dezelfde politieke familie, zo groot is dat het meestal een helse toer is om een door een meerderheid van sociaal-democraten genomen besluit door alle Europese sociaal-democraten als daadwerkelijk sociaal-democratisch te laten ervaren. Over besluiten waarvoor unanimiteit nodig is, zwijgen we dan nog.

Draagvlak voor het integratieproces

Zowel voor de parlementariërs als voor de leden van de Raad wordt deze toestand steeds problematischer. Anders dan in de beginperiode is het politieke oordeel nu dat het integratieproces draagvlak in de samenleving nodig heeft. De interne markt, de euro, milieubeleid—'Brussel' raakt steeds meer sectoren van de samenleving buiten de landbouw en de gevoelens over die bemoeienis variëren. Er is nogal wat dat die bij het begin van het eenwordingsproces vanzelfsprekend geachte steun van de burger ondermijnt. De landbouwpolitiek, de financiële lasten van het lidmaatschap, de uitbreiding, na Maastricht ook de vrees dat 'onze harde gulden' ingeleverd zou worden voor een, dankzij de Italianen, waardeloze euro.

In het ene land staat 'Brussel' voor bureaucratische bemoeienis, in het andere voor verspilling. In het Europees Parlement neemt het aantal sterk eurosceptische parlementariërs eerder toe dan af. De regeringen van de lidstaten, verantwoordelijk voor datzelfde 'Brussel', doen weinig om het Europese blazoën wat op te poetsen. Integendeel, al wat goed is wordt bij voorkeur als een nationale prestatie

neergezet, wat niet goed valt mag 'Brussel' heten. Voor een stevig draagvlak is meer nodig. Dat bleek het meest dramatisch bij het Franse referendum over Maastricht, waartoe president Mitterrand besloten had om de Deense neezeggers tegen dat verdrag van repiek te dienen. De Franse president haalde de meerderheid, maar die telde maar een handvol kiezers meer dan de minderheid. Sindsdien is 'draagvlak' een Europees probleem en vinden Europese Raden 'transparantie' en 'democratie' onderwerpen die belangstelling verdienen. In de Raden van Ministers leidde dat allemaal niet tot veel verandering. Er is alleen wat meer openheid.

Het is met name de Europese Raad die zich geworpen heeft op de verbetering van de relatie tussen Europa en de burger. Zo werd in Tampere de indruk gewekt dat de problemen van asiel en immigratie krachtig ter hand zullen worden genomen en is nu al bijna drie Europese Raden achter elkaar de veel te hoge werkloosheid met gedetailleerde verklaringen bestreden. Het zijn onderwerpen die de burger interesseren. Of hij er altijd evenveel aan heeft is een tweede. Voor de europarlementariër is het allemaal zo eenvoudig niet. De burger weet niet wat hij of zij doet of kan doen, en hij of zij zelf zit al te vaak klem tussen Europese verantwoordelijkheid en nationale afhankelijkheid.

Politieke partijen en fracties zijn de aangewezen instrumenten om politieke doelstellingen te formuleren en, al naar gelang van hun sterkte, daartoe leidend beleid af te dwingen. Op het Europese niveau spreekt dat minder vanzelf dan op het nationale. Dat komt omdat in een Europese Unie van staten de macht allereerst door de vertegenwoordigers van die staten wordt uitgeoefend, in Raad en Europese Raad. Het komt ook omdat het beleid dat door verschillende leden van dezelfde politieke familie wordt voorgestaan, door andere nationale omstandigheden niet hetzelfde hoeft te zijn. Dat leidt tot zeer verschillende politieke prioriteiten binnen eenzelfde politieke familie. Zo is 'groei versus milieu' een veelvoorkomend conflict in de socialistische fractie. Meer algemeen kan gesteld worden dat leden van partijen die aan de politiek een belangrijke rol toekennen in het ordenen van de samenleving, meer moeite zullen hebben elkaar op concrete beleidsvoornemens te vinden dan die welke dat in sterkere mate aan bijvoorbeeld de krachten van de markt overlaten.

Voor de sociaal-democratie ligt in 'Europa' een grote uitdaging. Veel bevoegdheden die aan de EU zijn overgedragen zijn relevant voor sociaal-democratische politiek. Artikel 3 van het EG-verdrag over 'het optreden van de Gemeenschap' noemt als deelterreinen waarop de EG competenties heeft onder andere 'de versterking van de economische en sociale samenhang', 'een beleid op het gebied van het milieu', 'een beleid op sociaal gebied' en 'een bijdrage tot onderwijs en opleiding van hoog gehalte'. Hoewel het te ver gaat om te stellen dat de kern van sociaal-democratische politiek naar het Europese niveau verschoven is—het verdelingsvraagstuk bijvoorbeeld blijft, voorzover de interne markt het toestaat, vooralsnog vooral nationaal bepaald—, mag wel gesteld worden dat mede door 'Europa' de marges voor nationaal beleid met de dag smaller worden en het belang van politieke betrokkenheid bij 'Brussel' meer toeneemt dan velen in de toch ondanks alle pretenties van internationalisme sterk nationaal georiënteerde sociaal-democratische partijen zich bewust zijn. Sociale zekerheid, onderwijs, cultuur, ze zullen door de Europese wetgever met rust gelaten worden en tegelijkertijd de gevolgen van zowel mondiale als Europese ontwikkelingen ondergaan. Op andere relevante beleidsterreinen, dat van de fiscaliteit bijvoorbeeld, is het 'met rust worden gelaten' minder waarschijnlijk.

Trouwens, de Europese integratie leidt ook tot vergroting van de nationale mogelijkheden om het beleid te beïnvloeden. Europees milieubeleid is in belangrijke mate te danken aan de inzet van de sociaal-democraten uit de noordelijke landen. Het heeft grensoverschrijdend ingrijpen in water- en luchtvervuiling mogelijk gemaakt. Over Europees monetair beleid spreekt onze vertegenwoordiging in het bestuur van de Europese Centrale Bank (ECB) een woordje mee. Toen de gulden nog sterk was duurde onze monetaire soevereiniteit niet langer dan de tijd die nodig is om een besluit van de Duitse Centrale Bank in Amsterdam in het Nederlands te vertalen. De Europese Unie is een partij die ernstig wordt genomen in internationale onderhandelingen. Nederland zou niet in staat zijn op eigen kracht de eigen belangen in bijvoorbeeld de onderhandelingen van de World Trade Organization (WTO) beter te behartigen dan nu gebeurt of voor de handel van ontwikkelingslanden meer te bereiken dan via het EU-verband mogelijk is.

Dat betekent niet dat we Europees beleid kunnen bepalen. Het blijft bij 'medebepalen' en om dat met succes te kunnen doen is coalitievorming nodig. De regeringen nemen meestal het nationale belang als uitgangspunt en sluiten zich per onderwerp aan bij gelijkgezinden, ongeacht hun politieke kleur. Voor euro-parlementariërs is de fractie van gelijkgezinden het vertrekpunt.

Het nationaal belang staat fractie-eenheid nogal eens in de weg. Ook in het Europees Parlement is de weg naar resultaat geplaveid met wisselende coalities.

Zwakke Europese partijvorming

Ten dele is dat laatste onvermijdelijk, ten dele ook is het het gevolg van het ontbreken op het Europees niveau van politieke partijen die die naam verdienen. Ze bestaan wel, de Partij van Europese Socialisten (PES) of, naar gelang van het land, Sociaaldemocraten, de Europese Volkspartij, die de christen-democraten bundelt, de organisaties van Liberalen en Groenen, maar veel om het lijf hebben ze niet. Ze stellen geen kandidatenlijsten op voor Europese verkiezingen, kennen geen gemeenschappelijke lijstaanvoeders en hebben over het algemeen vage, soms zelfs onderling uitwisselbare verkiezingsprogramma's. De Europese politieke partijen hebben geen zeggenschap over de fracties in het Europees Parlement. Het is eerder omgekeerd: de fracties in het Europees Parlement leveren het personeel voor de Europese partijen, financieren in belangrijke mate hun activiteiten en hebben ook vaak, door persoonlijke unies tussen fractielid en partijbestuurder verdergaande invloed. Kunstmatige constructies dus, die politieke partijen.

Gezien vanuit het Europees Parlement is de betekenis van Europese politieke partijen vooral dat ze naar buiten toe de indruk van gezamenlijkheid van politieke families wekken. Hoewel de socialistische saamhorigheid in naam een sterke ontwikkeling heeft doorgemaakt—in zo'n veertig jaar van Verbindingsbureau via Federatie tot nu Partij—zijn de bevoegdheden van de aangesloten partijen onaangetast gebleven en is de stelling dat de PES niet meer dan in schijn een partij is, niet te gewaagd. Dat blijkt ook wel uit een van de belangrijkste functies die de PES tegenwoordig heeft: het organiseren van vergaderingen, ofwel het bijeenbrengen van nationale partijlei-

ders, met inbegrip van de leden van de Europese Raad onder hen, aan de vooravond van Europese topontmoetingen. Daarnaast—publicitair minder relevant—het organiseren van informeel vooroverleg tussen socialistische deelnemers aan ministerieel overleg op Europees niveau. Die bijeenkomsten worden trouwens problematischer naarmate de socialisten talrijker vertegenwoordigd zijn in Raad en Europese Raad en hun bijeenkomsten de indruk kunnen wekken dat de aanwezigheid van anderen in de Raad een politieke overbodigheid is.

Het zijn dus niet de Europese maar de nationale partijen die de meeste relevantie hebben voor Europees beleid: zij bepalen wie hun vertegenwoordigers in het Europees Parlement zijn, maar hebben ook grote invloed op de bemanning van Raad en Europese Raad en op de keuze van de nationale parlementariërs die het Europees beleid moeten controleren. Afgezien van een enkele lidstaat waar EU-behoeften belangrijke politieke gevolgen heeft of kan hebben, is over het algemeen van Europese betrokkenheid van partijbesturen en partijen weinig te merken. De aandacht die in partijpublicaties aan de EU geschonken wordt is meestal proportioneel aan de daarvoor bij europarlementariërs beschikbare fondsen.

Versterking van het Europees Parlement

‘Dat wordt niet beter als jullie niet eens de machtsvraag stellen,’ zo wist menig PvdA-Tweede-Kamerlid als europarlementariërs weer eens klaagden over gebrek aan media-aandacht. ‘Stuur de Commissie naar huis’ werd dan bedoeld. Inmiddels is de Commissie-Santer met de staart tussen de benen vertrokken en is gebleken dat de machtsvraag in de EU door het parlement niet gesteld kan worden omdat de Commissie geen regering is. Media-aandacht? Die zal uitermate beperkt blijven zolang de EU niet sterkere democratische trekken krijgt, zolang er geen Europees kiesstelsel is, geen echte Europese politieke partijen en niet zodanige bevoegdheden voor het Europees Parlement dat het het machtoverwicht van de Raad als wetgever kan aantasten. Een parlementaire democratie zoals we die nationaal kennen, kan de EU niet worden. Daarvoor spelen de lidstaten een te grote rol.

In de Europese Unie, en dan met name in de Europese Gemeenschap zoals die nu in elkaar steekt, gaat het erom het Europees Parle-

ment tot een zodanige machtsfactor te maken in de driehoek van Raad, Commissie en Parlement, dat wat nu een institutioneel evenwicht heet ook inderdaad een institutioneel evenwicht wordt. In de afgelopen jaren is enige voortgang in die richting gemaakt. Dat is vooral te danken aan de bij de Europese Akte ingezette en in het Verdrag van Amsterdam voorlopig—maar zoals eerder geconstateerd onvolledig—bekroonde ontwikkeling van adviserende naar medewetgevende bevoegdheden. Op tal van terreinen waar door de Raad met gekwalificeerde meerderheid besloten wordt, is nu sprake van een evenwichtiger bevoegdhedenverdeling. Dat mag ons echter die andere terreinen niet uit het oog doen verliezen.

De gekozen procedure van wetgeving leidt er bovendien toe dat weliswaar sprake is van een versterking van de positie van het Europees Parlement in de institutionele driehoek, maar dat tegelijk werd voorkomen dat de buitenwacht de indruk kon krijgen dat er iets veranderd is. De politieke momenten in het wetgevingsproces spelen zich namelijk af in de beslotenheid van het zogenaamde Conciliatiecomité. Daar worden de conflicten tussen Raad en Parlement uitgevochten, tussen aan de ene kant parlementariërs en aan de andere kant raadsvertegenwoordigers en bijna altijd ambtenaren. Het is een voortreffelijke methode om politieke meningsverschillen aan het oog te onttrekken. Het democratisch proces georganiseerd als een ondergrondse bezigheid! Het is niet verbazingwekkend dat dit medewetgevingsproces niet leidde tot een rechtstreekse relatie tussen parlement en kiezer, of, bescheidener, tot een betere relatie tussen pers en parlement. Die procedure moet dus anders.

Waarschijnlijk is dat alleen goed mogelijk als tegelijkertijd een oplossing gevonden wordt voor het probleem van het volume van wetgeving. Alles wat we in Nederland via ministeriële regelingen of algemene maatregelen van bestuur afdoen, gaat in de EG in de wetgevingsmolen. Dat leidt tot een vloed aan secundaire wetgeving, vaak van een hoog technisch gehalte. Bij het Verdrag van Maastricht is afgesproken dit probleem via een systeem van hiërarchie van normen aan te pakken, maar niets is op dit vlak nog gebeurd. De vooral Franse angst dat door zo'n ingreep het Europees Parlement ook medewetgever in de landbouw kan worden, zou wel eens de oorzaak kunnen zijn van het vergeten van de oude afspraak. Feit blijft dat in de EG te veel besluiten genomen moeten worden langs de lange wetgevende weg. Dat dreigt die weg te verstoppen.

Op het terrein van de begroting is de macht van het Europees Parlement minder evenwaardig aan die van de Raad dan wel lijkt wanneer gesproken wordt over het Europees Parlement als ‘de andere arm van de begrotingsautoriteit’. Hoewel sinds 1979 de bevoegdheden van het parlement met veel kunst- en vliegwerk wat zijn opgerekt, blijven ze uiterst beperkt met betrekking tot de inkomsten van de EU en de zogenaamde verplichte uitgaven, bijvoorbeeld ten behoeve van het markt- en prijsbeleid in de landbouw. Dat geldt ook met betrekking tot het op zich nuttige, door Maastricht verkregen, enquêterecht. De beperkte mogelijkheden van toegang tot als vertrouwelijk bestempelde stukken en de onmogelijkheid van het horen van getuigen onder ede maken dat recht echter te onvolledig. Een versterking van het enquêterecht kan bijdragen tot de noodzakelijke intensivering van de controle-activiteiten van het Europees Parlement. Hoewel, langs een omweg, het ontslag van de Europese Commissie in 1999 een gevolg was van door het Europees Parlement geconstateerd ernstig tekortschieten, waren wijze mannen nodig om dat op voor de buitenwereld geloofwaardige wijze te staven. Met een volwassener enquêterecht had het parlement zelf de touwtjes in handen kunnen houden.

Beter functioneren van het Europees Parlement

Er zijn dus nog wel wat verdragen van Rome, Luxemburg, Maastricht en Amsterdam nodig voordat de Europese Unie van democratische staten een beetje op een democratische unie begint te lijken. De EU zou nog steeds zakken voor het toetredingsexamen dat aan kandidaat-lidstaten op dit punt wordt afgenomen. Wel is er sinds de Europese Akte het een en ander gebeurd, al blijft het jammer dat de kiezer daarvan geenszins onder de indruk lijkt. Vastgesteld kan worden dat het Europees Parlement in de interinstitutionele verhoudingen aanzienlijk aan gewicht heeft gewonnen. Dat is vooral ten koste gegaan van de Commissie. Het Parlement blijft echter kwetsbaar. De sterk verschillende nationale politieke culturen en de rol van parlementariërs daarbinnen spelen een rol. Maar ook het feit dat het een parlement is dat op eigen merites beoordeeld moet worden en niet op die van een regering die het draagt, een parlement dat dus niet het traditionele beeld van regerings- en oppositiepartijen toont. Ook het

weinig serieus nemen van het Europees Parlement door de nationale politieke partijen speelt een rol, net zoals de gevoeligheid van de nationale publieke opinie voor datgene wat afwijkt van het nationaal gebruikelijke. En dan is er nog het onomstotelijke feit dat het de nationale regeringen zijn die in de EU de macht hebben en die de kiezers dat nieuws, bijvoorbeeld via hun niet in de laatste plaats voor de pers opgezette Europese Raden, niet willen onthouden. Dit alles draagt niet onmiddellijk bij tot de erkenning van het Europees Parlement als hét parlement van de Europese Gemeenschap.

Het is bekend dat ook het Europees Parlement zelf op dit punt niet altijd overtuigt. Als medewetgever en arm van de begrotingsautoriteit mag het dan een behoorlijke reputatie hebben opgebouwd, de indruk die de kiezer van het Europees Parlement heeft is daar niet op gebaseerd. De financiële perikelen van parlementariërs, de inkomensbestanddelen van hun kostenvergoedingen, de disproportionele aandacht van de media voor Europese fraudezaken, het heen en weer tussen Brussel, Straatsburg en Luxemburg, de leegstand van de kostbare glaspaleizen aldaar, de onbekendheid met wat die zeventienhonderd parlementariërs daar nou wel allemaal doen—een positief beeld levert het allemaal niet op. Uitvreten, dat zal het zijn!

Een Europees Statuut voor parlementariërs zou helpen. Maar het parlement voelt weinig voor een systeem waarin niet iedere parlementariër gelijk behandeld wordt, terwijl de Raad naar de opvatting van het Europees Parlement ook nog eens te weinig tegemoetkomend is op het stuk van overgangsregelingen en te zuinig op dat van de vergoedingen. De zetelkwestie? Alleen de Raad, gesteund door de nationale parlementen, kan het verdrag veranderen. De Europese rechters hebben het Europees Parlement daar al meermalen op gewezen. Wetsovertreding is het enige middel dat de Europese medewetgever ter beschikking staat.

Wat het Europees Parlement zelf wel mag en te weinig doet, is het verbeteren van het eigen functioneren. Meer ruimte voor het politieke debat, minder voor het meer technische werk dat grotendeels in de vaste commissies kan worden afgedaan, is nog steeds wenselijk. Versterking van het politieke profiel van de fracties door met meer zorg te werken aan de ontwikkeling van gemeenschappelijke standpunten en, in het verlengde daarvan, voor fractiewoordvoerders de gelegenheid scheppen met genuanceerde standpunten, en dus vol-

doende spreektijd, in het plenaire debat op te treden: het is nu al twintig jaar een niet vervulde wens. En die wens zal ook niet vervuld worden zolang de Europese parlementariërs zich, nationaal opgedeeld, geroepen en gedwongen voelen zich via de nationale media tot de nationale achterban te richten. Dit door het ontbreken van een gemeenschappelijk kiesstelsel, van echte Europese partijen, van Europees bekende fractieleiders en van een Europese pers. Na twintig jaar ervaring staat wel vast dat die achterban niet onder de indruk is.

Biedt Fischer een uitweg?

In theorie is het goed denkbaar oplossingen te vinden voor het tekort aan democratie in de Europese Unie en de burger te betrekken bij het reilen en zeilen van de Europese integratie. Joschka Fischer, de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, heeft dat onlangs nog weer eens aangetoond. Op Schumannag, 12 mei 2000, bepleitte hij, in een rede voor de Berlijnse Humboldt Universiteit, 'de overgang van de Confederatie van de Unie naar de volledige parlementarisering in een Europese Federatie zoals Robert Schuman die reeds vijftig jaar geleden wilde. En dat betekent niets minder dan een Europees parlement en een regering, een Europese, die effectief de wetgevende en uitvoerende macht in die Federatie uitoefenen.' Hoewel er over Fischers begeleidende voorstellen, zoals een op een scherpe afbakening van bevoegdheden tussen Federatie en lidstaten gebaseerde grondwet en een kopgroep die zowel met betrekking tot beleid als tot die federalisering de kar trekt, vragen zijn in verband met het effect op de verdere ontwikkeling en de samenhang van de EU, is op de door hem voorgestelde parlementarisering *sec* niets aan te merken. Die leidt tot een democratisch Europa omdat in Fischers visie er ook een werkelijk Europese regering, geleid door een gekozen president, gevormd wordt. Zover zal het echter niet komen. De natiestaat vormt een obstakel.

De vaak nog niet eens zo oude natiestaten die aan de wieg van de EG/EU stonden, denken er niet over hun kind volwassen te verklaren. In een eeuw van mondialisering, van WTO en Internet, hebben hun regeringen de EU nodig om hun legitimiteit voor de eigen burgers te kunnen bewaren. Tegelijkertijd vrezen de EU-lidstaten dat een Unie met een eigen regering en een eigen parlement de bestuurslaag

die nu de nationale is onder onweerstaanbare druk zal zetten. De nationale parlementen, die veranderingen in de Europese verdragen in die richting zouden kunnen stimuleren door hun onmisbare goedkeuring ervan afhankelijk te maken, delen *grosso modo* de opvattingen van hun regeringen, uit eigenbelang of uit gewoonte.

Joschka Fischer heeft geprobeerd die vrees te beperken door zijn voorstel voor een heldere constitutie, waarin de bevoegdheden van (de kopgroep in) de EU duidelijk worden vastgelegd. Hij wil daarbij garanderen dat de lidstaten in zijn Europese federatie aanzienlijk machtiger zijn dan de Duitse *Länder* in hun *Bund*. Naast het rechtstreeks verkozen Europees Parlement zou ook nog een tweede kamer van door nationale afgevaardigden gekozen of benoemde vertegenwoordigers moeten komen. Vooral zijn streven naar een op basis van een verdrag (Constitutie) functionerende kopgroep van voorlopers roept belangrijke vragen op. Wat doen we met de landen die wel kunnen maar niet willen toetreden tot die kopgroep? Welk beleid voert de kopgroep om die landen die wel willen maar niet kunnen, bij hun pogingen tot de kopgroep toe te treden te helpen?

Ondanks de beperkingen die Fischer zijn federale Europa oplegt zijn positieve reacties van lidstaten op het Duitse voorstel uitgebleven. De natiestaat laat zich niet om het leven brengen, zelfs niet een beetje! Fischer had dat ingecalculeerd en kwam in Berlijn al, op die twaalfde mei, met een alternatief: de parlementarisering van de EU, zoals in zijn eerste voorstel, en nu niet een Europese executieve onder een rechtstreeks gekozen voorzitter maar één voortkomend uit de Europese Raad. Hoewel de verschillen met het door de Franse president Chirac, ook in Berlijn, ruim een maand later gelanceerde voorstel over het toekomstige Europa groot zijn, zeker op het vlak van rol en betekenis van het parlement en de institutionele invulling van de kopgroep, biedt dit laatste voorstel mogelijkheden voor Frans-Duitse overeenstemming en kan het dus een belangrijke functie in het Europese debat vervullen. Op echte parlementaire democratie in de Europese Unie biedt het geen uitzicht. Het is een erkenning van de realiteit van de natiestaat, van de legitimiteit van het nationale boven het Europese. Zonder die nationale legitimiteit geen Europese.

En dan toch een rechtstreeks gekozen parlement als Europese wetgever? Dat kan alleen als dat parlement meer steun bij de Europese bevolking geniet dan de verzamelde nationale regeringen. Gezien de

eerder in dit hoofdstuk beschreven toestand waarin parlement en parlementariërs verkeren, gezien ook de structuur van de macht en de besluitvormingsprocessen en het afwezig zijn van voldoende nationaal penetrerende Europese media of breder Europees berichtende nationale media, staan de nationale regeringen, en dus de Europese Raad, nog lang op winst.

Te nemen stappen

Wat dan te doen? Fischers voorstellen zijn voortgekomen uit zijn inzicht dat een uitbreiding van de EU van vijftien naar zeg dertig leden en de noodzaak de burger meer bij de Unie te betrekken ingrijpende hervormingen vragen, als we willen voorkomen dat van het reeds bereikte het een en ander verloren gaat en een verdere ontwikkeling geblokkeerd wordt. Het pakket hervormingsmaatregelen dat nu in een intergouvernementele conferentie aan de orde is, voldoet, naar zowel Fischers als Chiracs overtuiging, op middellange termijn beslist niet. Het beperken van de omvang van de Europese Commissie, een herziening van de weging van de stemmen in de Raad, het invoeren van besluitvorming bij meerderheid als regel en het verbeteren van het besluit van Amsterdam met betrekking tot 'versterkte samenwerking' zijn minimumvoorwaarden voor de succesvolle toelating van nieuwe leden.

Daarna, parallel aan de geleidelijke uitbreiding naar die dertig leden, zijn aanzienlijk verder gaande stappen nodig. Wat de democratisering in de dan, zoals eerder omschreven, beperkte context van het Europa van natiestaten betreft valt daarbij, naast elders in dit hoofdstuk genoemde en lang niet altijd tot verdragsverandering nopende maatregelen, in de eerste plaats te denken aan de uitbreiding van de medewetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement tot alle wetgeving en het boven water brengen van de daar nu bij horende procedure. In de tweede plaats valt te denken aan medezeggenschap van het Europees Parlement over zowel de inkomsten als de nu nog verplichte uitgaven in de begroting. En *last but not least* aan de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie. Hetzij rechtstreeks in de Europese verkiezingen, hetzij na die verkiezingen uit het midden van het Parlement zelf. Een vergroting van de uitvoerende macht van de door het Parlement gecontroleerde Commissie en

een versterkte politieke aanwezigheid van de Raad—en niet alleen van het voorzitterschap—in de interinstitutionele betrekkingen zijn ook van die elementen die bij kunnen dragen aan een zichtbaarder en versterkte rol van het Europees Parlement in de driehoek tussen Raad, Commissie en Parlement. Met andere woorden: aan meer institutioneel evenwicht, aan een begrijpelijker en democratischer Europa en uiteindelijk aan een hechtere relatie tussen Parlement en kiezer.

Democratie in de volkerengemeenschap

Wie in de prachtige bibliotheek van het Haagse Vredespaleis het woord *democracy* intikt, komt van een koude kermis thuis: *no hits* geeft het overigens zo ruime databestand aan. En wie denkt zich niet voor één gat te laten vangen en vervolgens het woord *democratic* neemt, zal onthutst ervaren dat de 310 titels vrijwel uitsluitend betrekking hebben op de Duitse Democratische Republiek, de Democratische Volksrepubliek Korea of de Democratische Volksrepubliek Laos. Is dit nu typerend voor de stand van zaken in de interstatelijke betrekkingen? Is 'democratie' als waarde nog een *Fremdkörper* in het volkenrecht en de internationale organisaties? Dit hoofdstuk zoekt een antwoord op deze vragen door allereerst in te gaan op democratisering in de internationale betrekkingen en de daaraan ten grondslag liggende beginselen. Vervolgens wordt de opkomst van democratie als beginsel van mensenrechten en goed bestuur besproken. Het derde deel is gewijd aan democratie binnen internationale organisaties, zoals het IMF, de Wereldbank, de Wereld Handels Organisatie en de Verenigde Naties.

Democratisering van de statengemeenschap

In de loop van de negentiende en twintigste eeuw heeft zich een opvallende democratisering in de wereldgemeenschap voltrokken, die een einde heeft gemaakt aan de exclusieve overheersingspositie die Europese naties vanaf het begin van het kolonisatieproces in de vijftiende eeuw hadden ingenomen (Röling, 1985, p. 203-225). Eeuwenlang maakten zij de dienst uit in grote delen van de aardbol, onder het mom van het verspreiden van de zegeningen van het christendom en de beschaving. In werkelijkheid ging het maar al te vaak om economisch gewin en strijd om invloedssferen.

Opvallende uitbreidingen van de kring van invloedrijke staten vonden reeds in de negentiende eeuw plaats. In 1815, bij het Con-

gres van Wenen, was slechts een handvol Europese staten prominent aanwezig (Frankrijk, Groot-Brittannië, Oostenrijk, Pruisen, Rusland, Zweden, Spanje en Portugal) en deed het fenomeen van de Grote Mogendheden zijn intrede (Palmer, 1986, p. 36-37). Spoedig moesten zij morrend ook de pas onafhankelijke Verenigde Staten toelaten als nieuwe speler op het wereldtoneel. In het midden van de negentiende eeuw, in 1856 na de Krimoorlog, werd Turkije ter wille van het machtsevenwicht met Rusland voor vol aangezien. Nogal een doorbraak, omdat het de eerste niet-christelijke staat betrof die deel ging uitmaken van de spraakmakende gemeenschap. Vanaf dat moment sprak men dan ook niet langer over de 'christelijke naties', maar over de kring van 'beschaafde naties'. Even revolutionair was de bereidheid om ook met Japan min of meer op voet van gelijkheid om te gaan, nadat het in het begin van de twintigste eeuw op verdienstelijke wijze China en Rusland in oorlogen had weten te verslaan. De capaciteit om een oorlog te kunnen voeren én winnen gold kennelijk als een belangrijk beschavingscriterium.

Deelname aan de grote wereldconferenties in de negentiende en begin twintigste eeuw geschiedde op basis van uitnodiging. Bij de Conferentie te Berlijn in 1884-'85, waar de strijd om gebiedsdelen in Afrika beslecht werd, waren veertien staten van de partij. De Russische tsaar Nicolaas II en koningin Wilhelmina nodigden in 1899 al zesentwintig staten uit om in Huis ten Bosch aan de Haagse Vredesconferentie mee te doen, waaronder een zestal niet-Europese: de Verenigde Staten, Mexico, China, Japan, Perzië en Siam. Aan de Tweede Haagse Vredesconferentie in 1907 namen al 44 staten deel. Maar de grote stoot tot democratisering ging toch wel uit van de twee verwoestende wereldoorlogen in de eerste helft van de twintigste eeuw. De Eerste Wereldoorlog leidde tot de oprichting van de eerste grote politieke internationale organisatie, de Volkenbond. Deze werd in 1918 in het leven geroepen door 41 staten. Een betrekkelijk groot aantal, namelijk 21, trad later toe, maar er waren ook diverse staten die uittraden, waaronder de Sovjet-Unie en Hitler-Duitsland. Daarnaast hielden enkele (waaronder de vs) zich vanaf het begin geheel afzijdig.

'Beschaving' was nog steeds het keurmerk waar de Volkenbondsleden prat op gingen. Na de barbaarse Tweede Wereldoorlog werd dit criterium verlaten en, blijktens de criteria voor toelating tot de

Verenigde Naties in artikel 4 van het VN-Handvest, vervangen door 'vredelievendheid'. Een groep van 51 staten stond in juni 1945 in San Francisco aan de wieg van de nieuwe volkerenorganisatie, waaronder vrijwel alle Latijns-Amerikaanse landen, vele Arabische landen en het bijna onafhankelijke India. Spoedig stak de Koude Oorlog op en werd het criterium van 'vredelievendheid' misbruikt door zowel het Sovjet-blok als het Westen om landen in hun wederzijdse invloedssferen van toelating tot de Verenigde Naties uit te sluiten. Voorbeelden zijn Oostenrijk, Spanje en Portugal in het westerse kamp en Bulgarije, Hongarije en Roemenië in het Russische. Dit kon gebeuren omdat voor toelating, naast een besluit bij twee derde meerderheid van de Algemene Vergadering, een aanbeveling van de Veiligheidsraad vereist was. En in dat orgaan konden zowel de Verenigde Staten als de Sovjet-Unie de besluitvorming blokkeren met een veto. In 1955 werd deze patstelling doorbroken en sloten de twee grote rivalen een 'package deal', op grond waarvan in dat jaar ineens een groep van zestien nieuwe leden kon binnenstromen. Men ging overduidelijk streven naar een 'universele' internationale organisatie.

Intussen was ook het dekolonisatieproces in volle gang gekomen. In het VN-Handvest kon zelfbeschikking van volken nog slechts als een beginsel worden opgenomen en waren richtlijnen voor goed koloniaal bestuur geformuleerd (hoofdstuk XI VN-Handvest, 1945). Zonder dat dit duidelijk werd beseft, laat staan nagestreefd, werd met de opname van het beginsel van rasgelijkheid en met de erkenning van het bestaan van rechten van de mens echter een tijdbom onder de koloniale verhoudingen gelegd. En dit dekolonisatieproces ging zich na 1945 snel, zij het met horten en stoten, voltrekken. Natuurlijk speelden factoren als het machtsverlies van het oude Europa ook een rol. Maar de vroege onafhankelijkheid van landen als India, Pakistan en Indonesië en de formulering van vrijheidsrechten in de Universele Verklaring van 1948 werkten katalyserend. Erkenning van mensenrechten voedde het rechtsbewustzijn van mensen in koloniën en gaf aldus een ideologische geladenheid aan de antikoloniale strijd. Binnen vijftien jaar was het leeuwendeel van de koloniën onafhankelijk en zelfbeschikking werd opgewaardeerd van beginsel tot recht. Het ledental van de Verenigde Naties groeide snel: van 51 in 1945, via 99 in 1960, 127 in 1970 en 154 in 1980, tot 189 in het jaar 2000. Het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, Tsjechoslowakije en Joegoslava-

vië na het einde van de Koude Oorlog zorgde opnieuw voor een golf nieuwe leden. Meer dan vroeger traden nu ook microstaten toe. Zo werden Andorra, Palau en Liechtenstein toegelaten en mocht het eiland Tuvalu in de Stille Oceaan, met slechts tienduizend inwoners, in juni 2000 als het 189ste lid aantreden. De horizontale uitbreiding van de statengemeenschap lijkt hiermee voorlopig voltooid, al is niet te voorspellen hoe bestaande staatsverbanden in verschillende nieuwe kunnen gaan uiteenvallen.

Deze enorme uitbreiding van het aantal staten zou men als democratisering van de statengemeenschap kunnen aanduiden. Oude jukken werden immers afgeschud en nieuwe naties konden worden gevestigd. Enkele beginselen van internationaal recht, oude en nieuwe, hebben in dit democratiseringsproces een sleutelrol gespeeld en zijn van belang geweest om nieuwe staten een positie en stem in de wereldgemeenschap te geven (Pinto, 1995, p. 111-124).

Allereerst het beginsel van *soevereiniteit*, dat aan de overheid van een staat intern in beginsel het hoogste gezag binnen haar grondgebied en rechtsmacht toekent en extern haar politieke onafhankelijkheid en territoriale integriteit waarborgt. Het laatste betekent dat een staat rechtens niet tegen zijn wil onderworpen is aan de macht van een andere staat of een hogere autoriteit. Als zodanig beschermt het volkenrecht het bestaan, de grenzen, de rechtsmacht en de beleidsvrijheid van staten, zij het binnen de grenzen die het internationale recht daaraan stelt (Schrijver, 1998). De wortels van dit beginsel van soevereiniteit reiken vooral terug naar de vredes van Münster en Osnabrück in 1648, die een einde maakten aan de bloedige godsdiensoorlogen in Europa en meer in het bijzonder aan de Dertigjarige Oorlog en de Tachtigjarige Oorlog tussen Spanje en de Republiek der Nederlanden. 1648 markeerde het einde van de 'twee-zwaardenleer', een hiërarchische orde waarbij het goddelijke gezag werd uitgeoefend door de paus van Rome en het aardse politieke gezag over het Heilige Roomse Rijk in handen lag van de keizer. De vrede luidde in Europa het tijdperk in van een gemeenschap van soevereine en onafhankelijke staten die geen hogere macht meer boven zich erkenden. Daarom wordt 1648 wel het geboortjaar van de soevereine staat genoemd.

In de tweede plaats is het beginsel van *soevereine gelijkheid* relevant. In het VN-Handvest is dit zelfs als beginsel nr. 1 vastgelegd en wordt

gesteld dat de organisatie zich in wil zetten voor gelijke behandeling van alle naties, 'grote en kleine' (preambule VN-Handvest) (Kooijmans, 1964). In de Verenigde Naties komt dit vooral tot uitdrukking in het beginsel van 'één land/één stem' in de Algemene Vergadering, waarin de 'jonge' landen als gevolg van het onafhankelijkheidsproces al snel een twee derde meerderheid verwierven. Dit in tegenstelling tot de situatie bij de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF), waar de positie van ontwikkelingslanden steeds betrekkelijk zwak is geweest en gebleven. Overigens blijkt uit de samenstelling ('permanente' leden) en de besluitvormingsprocedure (recht van 'veto') van de Veiligheidsraad dat ook in de Verenigde Naties sommige staten kennelijk meer gelijk zijn dan andere.

In de derde plaats heeft het beginsel van *zelfbeschikking van volken* een belangrijke rol gespeeld in de democratisering van de volkerengemeenschap. Het behoorde reeds tot de 'Veertien punten' van president Wilson in 1918, maar kreeg aanvankelijk slechts vertaling via het mandatenstelsel van de Volkenbond. Neergelegd in artikel 22 van het Volkenbondspact, behelsde dit stelsel een vroege vorm van internationaal toezicht op het bestuur van niet-onafhankelijke gebieden, dat evenwel vrijwel uitsluitend werd toegepast ten aanzien van de gebieden in Afrika en het Midden-Oosten die na de Eerste Wereldoorlog aan de verslagenen (Duitsland, Ottomaanse Rijk) waren ontgenomen. Na de Tweede Wereldoorlog werd dit in gewijzigde vorm als het VN-Truistschapssysteem voortgezet. Thans zijn alle voormalige truistschapsgebieden onafhankelijk of geassocieerd met andere staten. De mandaat- en truistschapsgedachte komt nu dikwijls terug in discussies over het instellen van 'zones of peace' of 'safe havens', waarin de internationale gemeenschap vrede en veiligheid en bescherming van lijf en leven van mensen poogt te bewerkstelligen. De desbetreffende enclaves in Noord-Irak en voormalig Joegoslavië ('safe areas') bleken helaas voor de inwoners allesbehalve 'safe havens' te zijn.

Zoals boven reeds gesteld, werd zelfbeschikking in 1945 nog vrijblijvend als een beginsel in het VN-Handvest opgenomen. Het ontwikkelde zich echter verrassend snel tot een recht, zowel onder invloed als ter ondersteuning van het dekolonisatieproces. In 1966 werd politieke en economische zelfbeschikking tegen de zin van het Westen als eerste artikel in de VN-mensenrechtenverdragen opgenomen. Dit beginsel heeft een belangrijke legitimerende rol in de de-

mocratisering van de wereldgemeenschap gespeeld en zeer waarschijnlijk is het nog lang niet uitgewerkt. Zelfbeschikking kan immers op diverse wijzen worden uitgeoefend, onder andere door meer politieke, economische en culturele autonomie binnen een gevestigd staatsverband. Het is een misverstand te denken dat het recht op zelfbeschikking en het vestigen van een politiek onafhankelijke staat synoniemen zijn. De rol van zelfbeschikking is nog lang niet uitgespeeld (De Waart, 1997).

Ten slotte kan gewezen worden op het beginsel van *voorkeursbehandeling* of *positieve discriminatie* van ontwikkelingslanden, dat vooral in de jaren zestig en zeventig wortel schoot. In weerwil van het beginsel van soevereine gelijkheid werd in het tijdperk van de Verenigde Naties overeengekomen dat 'jonge' landen en 'ontwikkelingslanden' bepaalde voorrechten kunnen krijgen die niet automatisch toevallen aan alle staten. Daarbij gaat het allereerst om internationale ontwikkelingsbijstand waarvoor speciale instellingen zoals de Internationale Ontwikkelings Associatie (IDA, 1960) van de Wereldbank en het VN-Ontwikkelingsprogramma (UNDP 1965) werden opgericht. Op het terrein van internationale handel en grondstoffenpolitiek heeft UNCTAD, de VN-Conferentie inzake Handel en Ontwikkeling (1964), vanaf zijn oprichting consequent het beginsel van positieve discriminatie of preferentiële behandeling van ontwikkelingslanden gepropageerd. Naast grondstoffenovereenkomsten kreeg dit beginsel vooral zijn neerslag in nieuwe regelingen inzake voorrechten en tariefpreferenties ten gunste van ontwikkelingslanden. Deze werden overeengekomen in het kader van de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (GATT), die vanaf 1948 tot en met de oprichting van de Wereld Handels Organisatie in 1995 het belangrijkste forum voor internationale handelsbesprekingen vormde.

Soevereiniteit als beginsel vervulde aldus een belangrijke beschermende functie voor de nieuwkomers op het internationale toneel en consolideerde de horizontale uitbreiding van de statengemeenschap. Soevereine gelijkheid vormde de basis voor de claim tot deelname aan internationale besluitvorming. Zelfbeschikking had een duidelijk legitimerende rol, terwijl het beginsel van positieve discriminatie van jonge en behoeftige staten uitdrukking gaf aan solidariteit, bijstand en verzorging op mondiaal niveau.

Lange tijd hebben geen of nauwelijks internationale normen gegolden voor de wijze waarop een staat zijn bestuur inrichtte en met zijn burgers omging. Dat waren in beginsel zaken die binnen de nationale rechtsmacht vielen. De beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging in de binnenlandse aangelegenheden telden zwaar. Na 1945 is dat geleidelijk aan fundamenteel anders komen te liggen. Allereerst werden zaken van internationale vrede en veiligheid aan de nationale rechtsmacht onttrokken. In het bijzonder het recht tot dreiging met of gebruik van geweld in de internationale betrekkingen werd verregaand aan banden gelegd. Zo ook hebben de erkenning van de rechten van de mens en onderdelen van internationaal milieubeleid paal en perk gesteld aan wat een nationale overheid in vrijheid vermag. De non-interventiebepaling is vrij flexibel geformuleerd: 'Geen enkele bepaling van dit Handvest geeft de Verenigde Naties het recht tussenbeide te komen in aangelegenheden die in wezen onder de binnenlandse rechtsmacht vallen' (artikel 2, lid 7). Hieruit volgt dat er altijd een zekere beleidsruimte van nationale overheden zal blijven bestaan, maar dat de aard, de reikwijdte en inhoud naar plaats en tijd kunnen verschillen. Vooral de woorden 'in wezen' geven ruimte voor een enigszins flexibele uitleg en toepassing. Het is logisch dat het *domaine réservé* van de nationale staat in perioden van spanning en een genuïlkorfde Verenigde Naties ruimer, en in tijden van ontspanning en groei en bloei van internationale samenwerking restrictiever, wordt uitgelegd (Schrijver, 1995). Het is vandaag de dag gemeengoed dat belangrijke VN-doelstellingen als het bevorderen van het respect voor de rechten van de mens, inclusief het recht van zelfbeschikking van volken, niet onder de exclusieve rechtsmacht van staten vallen. In het voetspoor van een uitspraak van het Internationaal Gerechtshof wordt vrij algemeen aangenomen dat naleving van mensenrechten een verplichting jegens de gehele internationale gemeenschap vormt.¹ Het blijven gevoelige kwesties, maar sinds het einde van de Koude Oorlog lijken op artikel 2, lid 7 gebaseerde protesten tegen het agenderen van mensenrechtenkwesties, het verzamelen van feiten daarover en het op reis zenden van rapporteurs enigszins te verstommen. Steeds vaker wordt het debat over de inhoud van het beleid aangegaan.

Bestaat er nu een mensenrecht op democratie? De woorden komen als zodanig niet voor in de belangrijkste mensenrechtenverdragen. Wel formuleert de Universele Verklaring het recht van eenieder op periodieke, vrije en eerlijke verkiezingen: 'De wil van het volk zal de grondslag zijn van het gezag van de Regering; deze wil zal tot uiting komen in periodieke en eerlijke verkiezingen, die gehouden zullen worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemmingen of volgens een procedure, die evenzeer de vrijheid van stemmen verzekert.'² Dit nu komt dicht bij wat men onder een democratie verstaat. Maar democratie vereist veel meer dan het uitsluitend periodiek houden van verkiezingen waaraan meer dan één partij deelneemt, hoe essentieel dit ook moge zijn. Er zijn andere kenmerken die gelukkig eveneens in mensenrechtenverdragen zijn onderschreven. Daartoe behoren (Crawford, 1994; Franck, 1992):

- ★ vrijheid van meningsuiting en het recht op een evenwichtige informatiestroom;
- ★ het recht van mensen om zich onafhankelijk te organiseren;
- ★ het toestaan van oppositiebewegingen;
- ★ het recht van eenieder om deel te nemen in het bestuur van een land op basis van vrije en geheime verkiezingen;
- ★ de bereidheid van politieke leiders om het gevoelen van de mensen in het land in acht te nemen en verantwoording voor hun beleid af te leggen;
- ★ scheiding van machten met een onafhankelijke rechterlijke macht en een geïnstitutionaliseerd rechtssysteem;
- ★ eerlijke en behoorlijke rechtsgang voor de burger bij wetsovertreding alsmede een goede rechtsbescherming.

Boutros Boutros-Ghali, de voormalige secretaris-generaal van de Verenigde Naties, heeft het wezen van het begrip democratie kernachtig verwoord: 'Democracy is a system of government which embodies, in a variety of institutions and mechanisms, the idea of political power based on the will of the people.' Hij schreef dit in zijn *Agenda for Democratization*, daarmee tot uitdrukking brengend dat het gaat om een proces en minder om een pasklaar stelsel of een bepaalde gebeurtenis, zoals verkiezingen. Dit rapport riep op tot een 'culture of democracy', iets wat natuurlijk goed aansloot op het verlichte klimaat van na het einde van de Koude Oorlog en op de democratische

ringsgolven in belangrijke delen van Latijns-Amerika, Afrika, Azië en Europa (Boutros-Ghali, 1996, p. 1). Eerder publiceerde Boutros-Ghali zijn *Agenda for Development*, waarin hij uitvoerig inging op het positieve verband tussen democratie en ontwikkeling: 'They are linked because democracy provides the only long-term basis for managing competing ethnic, religious, and cultural interests in a way that minimizes the risk of violent internal conflict. They are linked because democracy is inherently attached to the question of governance, which has an impact on all aspects of development efforts. They are linked because democracy is a fundamental human right, the advancement of which is itself an important measure of development' (Boutros-Ghali, 1994, para. 120). Daarom betitelde Boutros-Ghali 'democratie' als een van de vijf pijlers van ontwikkeling, naast de vrede, de economie, het milieu en de samenleving. Hij stelde dat democratie eigenlijk het enig betrouwbare systeem van goed bestuur is: 'While democracy is not the only means by which improved governance can be achieved, it is the only reliable one. By providing for greater popular participation, democracy increases the likelihood that national development will reflect broad societal aspirations and priorities. By providing appropriate mechanisms and channels for governmental succession, democracy provides incentives to protect the capacity, reliability and integrity of core state institutions, including the civil service, the legal system and the democratic process itself. By establishing the political legitimacy of governments, democracy strengthens their capacity to carry out their policies and functions efficiently and effectively. By making Governments accountable to citizens, democracy makes particular Governments more responsive to popular concerns and provides added incentives for transparency in decision-making' (Boutros-Ghali, 1994, para. 128). Secretaris-generaal Kofi Annan ondersteunt deze opvattingen, maar heeft zich tot op heden minder gedetailleerd en analytisch over de waarde van democratie uitgelaten.

Op het operationele vlak is het fascinerend te zien hoe vanaf het einde van de jaren tachtig tal van VN-vredesoperaties zijn opgezet mede met het doel om te helpen democratie te bevorderen. Vroege voorbeelden van VN-bemoeienis met organisatie van en toezicht op verkiezingen zijn de VN-operaties in Namibië (1989), Angola (1992) en Cambodja (1993). Vermeldenswaard is ook de VN-bemoeienis

met onder meer de verkiezingen in een aantal Midden-Amerikaanse landen, waaronder Nicaragua, El Salvador en Guatemala, als onderdeel van een veelomvattend en succesvol vredesproces voor de regio. Maar de meest opvallende actie ten gunste van democratie is die betreffende Haïti geweest, als reactie op de omverwerping van het democratische bewind van president Aristide. Bijna kwam het in 1993 tot uitvoering van het dreigement van de Veiligheidsraad om via een gewapende actie de militaire junta te dwingen plaats te maken voor een burgerregime. Binnen het VN-secretariaat is een speciaal steunpunt ingericht betreffende verkiezingen, de zogenaamde 'Electoral Assistance Division'. Inmiddels is aan meer dan zeventig landen advies en bijstand verleend, soms bij het voorbereiden en houden van verkiezingen en soms ook bij het opstellen van nieuwe wetgeving of het omvormen van rebellenbewegingen in politieke partijen.

Democratie als norm en doelstelling heeft ook snel terrein gewonnen in andere internationale organisaties. Een voorbeeld hiervan zijn de eisen die worden gesteld bij toelating van nieuwe leden uit bijvoorbeeld Midden- en Oost-Europa tot de Raad van Europa en de Europese Unie. Geëist wordt een democratisch stelsel met een markteconomie, een onafhankelijke rechterlijke macht en ratificatie en naleving van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Een ander voorbeeld vormen de uitgebreide bepalingen in het samenwerkingsverdrag tussen de Europese Gemeenschap en 71 ontwikkelingslanden in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan, dat gestalte heeft gekregen in de Overeenkomst van Cotonou van 23 juni 2000, de opvolger van het Verdrag van Lomé (Arts, 2000). Ook individuele westerse donorlanden nemen hulpontvangende landen graag de maat waar het hun respect voor democratie betreft. Dit is zelfs uitgegroeid, zij het vaak meer op papier dan in werkelijkheid, tot een harde voorwaarde die door donorlanden wordt gesteld. Paradoxaal genoeg wordt dit vaak eenzijdig en niet op basis van overleg met het betreffende land geëist en zonder zich ervan te vergewissen wat er onder de bevolking zelf leeft en gist.

Multilaterale samenwerking heeft in de twintigste eeuw een hoge vlucht genomen. Naast politieke organisaties, zoals achtereenvolgens de Volkenbond en de Verenigde Naties, is een groot aantal gespecialiseerde organisaties opgericht. De oudste zijn de Internationale Telecommunicatie Unie (1865, vroeger Internationale Telegraaf Unie geheten), de Wereld Post Unie (1874) en de Internationale Arbeids Organisatie (1919). In 1944 werden het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank opgericht, naar de plaats van oprichting ook wel de Bretton Woods-instellingen genoemd. Rond het einde van de Tweede Wereldoorlog kwam nog een groot aantal andere organisaties tot stand, waaronder de Internationale Organisatie voor de Burgerluchtvaart (ICAO), UNESCO en de Wereldlandbouw- en Voedselorganisatie (VN Forum, 1995). Hun ledental is enorm toegenomen als gevolg van het dekolonisatieproces.

In de meeste internationale organisaties vormt het beginsel van soevereine gelijkheid het uitgangspunt en geldt het beginsel van 'één land/één stem'. Besluitvorming geschiedt bij meerderheid, zij het dat in de meeste internationale organisaties een twee derde meerderheid of een anderszins gekwalificeerde meerderheid voor besluitvorming over substantiële zaken vereist is. In de vroege dagen van de Koude Oorlog wilde de Verenigde Staten nog wel eens hun toevlucht nemen tot de democratisch geachte Algemene Vergadering in geval van onenigheid binnen de Veiligheidsraad. De 'Uniting for Peace'-procedure, aangenomen in 1950 in reactie op de 'politiek van de lege stoel' van de Sovjet-Unie in verband met het bezetten van de Chinese zetel door Nationalistisch China (Taiwan), is daar een voorbeeld van. Hierin eigende de Algemene Vergadering zich de bevoegdheid toe om gedeeltelijk in de rol te treden van de Veiligheidsraad en aanbevelingen te doen voor handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid ingeval de Veiligheidsraad door een veto verlamd is geraakt (AVVN Res. 377 A, 1 november 1950). Dit maakte de interventie van de VN in de Suez-crisis mogelijk, nota bene op initiatief van de Sovjet-Unie, die deze resolutie in 1950 nog als 'Disuniting for War' had gebrandmerkt (Röling, 1985, p. 155).

Al vrij snel na de oprichting van de Verenigde Naties, zo ongeveer rond 1960, verwierven ontwikkelingslanden een twee derde meer-

derheid in de Vergadering. Dit had een grote invloed op de besluitvorming. Zelfbeschikking van volken werd krachtig geproclameerd als een onvervreemdbaar recht. Voortzetting van het koloniaal systeem werd in 1960 betiteld als strijdig met het VN-Handvest. Schoorvoetend gingen de meeste westerse landen daarmee akkoord. Permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen werd geproclameerd, inclusief het recht om onder omstandigheden buitenlands eigendom te nationaliseren. In 1964 werd UNCTAD (de VN-conferentie inzake Handel en Ontwikkeling) opgericht, een Verklaring en Actieprogramma inzake het vestigen van een Nieuwe Internationale Economische Orde werd aangenomen in 1974 en in 1975 een zeer omstreden Anti-Zionisme-resolutie ('zionisme is racisme') die uiteindelijk in 1991 weer bij meerderheid zou worden herroepen. Het Westen heeft dikwijls moeite gehad met deze 'democratische' besluitvorming in de Algemene Vergadering die als 'steamrolling' door de Derde Wereld en als een 'tirannie van de meerderheid' werd betiteld. Maar niet zelden wist het Westen zand in de motor van deze stoomwals te strooien door financiële bijdragen te onthouden aan bepaalde activiteiten van het VN-systeem, anderszins pressie uit te oefenen of verdeeldheid te zaaien in het kamp van de Derde Wereld. Toch is het een groot misverstand om de Algemene Vergadering louter als een 'talk shop' te typeren. Er is heel veel bereikt, bijvoorbeeld bij het omvormen van de Verenigde Naties van een organisatie voor vrede en veiligheid tot één die ook actieve aandacht besteedt aan dekolonisatie, ontwikkeling, rechten van de mens en milieubescherming. Op deze terreinen is een uitgebreid normatief raamwerk tot stand gekomen en zijn door hulporganen, programma's en fondsen vele operationele activiteiten ontplooid.

Op het terrein van vrede en veiligheid werd in 1945 voor het eerst in de wereldgeschiedenis ook besluitvorming bij meerderheid ingevoerd. Daarmee week men ingrijpend af van het beginsel van unanimitéit dat in de Volkenbond (en sinds het Congres van Wenen) had gegolden. Bovendien verwierf de Veiligheidsraad de bevoegdheid om dwangmaatregelen bindend aan alle lidstaten op te leggen. Tot 1965 bestond de Veiligheidsraad uit elf leden, waaronder zes niet-permanente. Dit laatste aantal is daarna verhoogd tot tien, die volgens een bepaalde geografische verdeelsleutel worden gekozen. Dat is nadrukkelijk bedoeld om de representativiteit van de Raad en daarmee

de democratische legitimiteit van zijn besluitvorming te bevorderen. De besluitvormingsprocedure van de Raad is geregeld in artikel 27 van het VN-Handvest. Een meerderheid van negen van de vijftien leden (dus meer dan de helft plus een) van de Raad is vereist om een besluit te kunnen nemen. Bovendien moeten alle permanente leden vóórstemmen in geval van het nemen van niet-procedurele besluiten. Aldus heeft ieder permanent lid (China, Frankrijk, Rusland, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk) een recht van veto. Vanwege het gevaar dat daardoor de Veiligheidsraad ten tijde van de Koude Oorlog nooit meer tot een besluit zou komen ('constante verlamming'), groeide al spoedig de gewoonte dat onthouding van stemming de totstandkoming van een rechtsgeldig besluit van de Veiligheidsraad niet verhindert. Zo zijn diverse resoluties aangenomen over de instelling en daaropvolgende verlengingen van de VN-vredesmacht UNIFIL in Zuid-Libanon, terwijl de Sovjet-Unie zich van stemming onthield. Ook zijn er verscheidene keren oproepen gedaan aan Israël of onderzoeksmissies gezonden op instigatie van de VN-Veiligheidsraad, waarbij de Verenigde Staten zich van stemming onthielden maar deze niet als enige via een tegenstem wilden blokkeren. Tijdens de Golfcrisis (Irak versus Koeweit, 1990-'91) onthield China zich enkele malen, onder andere bij de belangrijke resolutie 678 (1991) die machtigde tot geweldgebruik tegen Irak na 15 januari 1991. Nog onlangs, op 17 december 1999, onthielden maar liefst drie permanente leden (China, Rusland en Frankrijk) zich van stemming, toen de Raad ten langen leste een vernieuwd wapeninspectie- en sanctieregime ten aanzien van Irak aannam (VR res. 1284). Eerdere regelingen waren buiten werking geraakt door 'Operation Desert Fox', een eenzijdige militaire actie in december 1998 door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in reactie op het voortdurend traineren daarvan door Irak, in het bijzonder van het werk van de wapeninspectiecommissie UNSCOM.

Deze nu algemeen geaccepteerde procedure om via onthoudingen het effect van een veto te vermijden maar toch niet vóór te hoeven stemmen, heeft enige scherpe kantjes van de in beginsel ondemocratische besluitvorming van de Veiligheidsraad weggeslepen. Toch blijven het vetorecht en ook de samenstelling van de Veiligheidsraad onder vuur liggen. Er bestaat bijna consensus over het feit dat de Raad met vijf nieuwe permanente en enkele niet-permanente leden

zou moeten worden uitgebreid teneinde zijn representativiteit te vergroten. Maar wie de vijf permanente leden dan precies zouden moeten zijn, is een vraag die de gelederen sterk verdeelt: Japan, Duitsland, een groot Afrikaans land (maar welk?), een Aziatisch land (India/Pakistan?) en een Latijns-Amerikaans land (Brazilië)? Een heet hangijzer is de vraag of die nieuwe permanente leden wel of niet met het vetorecht moeten worden uitgerust. Enerzijds wil men de indruk vermijden dat de nieuwkomers slechts 'tweedeklas'-permanente leden zijn, anderzijds is het vetorecht in de ogen van velen een inherent ondemocratisch en anachronistisch instrument. Totale afschaffing ervan kan echter wel eens minder democratisch uitpakken dan op het eerste gezicht lijkt. Het is gemakkelijk te voorspellen dat dit alleen maar zal leiden tot nog meer optreden op eigen houtje van bijvoorbeeld de Verenigde Staten of Rusland buiten de Verenigde Naties om. Uitbreiding van de Raad is echter onmisbaar teneinde zijn representativiteit te versterken.

De besluitvorming in de Bretton Woods-instellingen, de Wereldbank en het IMF is nog steeds in hoge mate ondemocratisch. Het aantal stemmen per land en de zetelverdeling in de bestuursorganen zijn afhankelijk van de kapitaalleg (het 'quotum'), dat vooral bepaald wordt door de economische en financiële kracht van een land. Dit 'gewogen' stemmensysteem bestaat ook in de aan de Wereldbank gelieerde instellingen, zoals de Internationale Financierings Maatschappij (IFC) en de Internationale Ontwikkelings Associatie (IDA). Dit maakt dat Nederland met zestien miljoen inwoners zelfs nog iets meer stemmen in het IMF heeft (51,874) dan China met een bevolking van 1,2 miljard mensen (47,122 stemmen). Alhoewel de inwonertallen van Duitsland en Vietnam vrijwel overeenkomen, heeft Duitsland bijna veertig maal meer stemmen dan Vietnam. Natuurlijk is het wat te simpel om alleen naar inwonersaantal te kijken en is het niet onlogisch om in internationale financiële organisaties ook economische en financiële criteria te laten meetellen, maar dat er hier iets fundamenteels ondemocratisch kleeft aan de zeggenschapsverhoudingen binnen de Wereldbank en het IMF is duidelijk. Het feit dat er gemengde kiesgroepen van geïndustrialiseerde, Oost-Europese en ontwikkelingslanden gevormd worden, doet daar niets aan af. Wel is belangrijk dat de dominantie van de Verenigde Staten in de loop der jaren drastisch is verminderd. Het aandeel van de Verenigde Sta-

ten is van ongeveer 33 procent in 1945 naar ongeveer 17 procent heden ten dage gedaald, ten gunste van landen als Duitsland, Japan en enkele andere, zoals Saoedi-Arabië. Het Westen heeft weliswaar een zeer comfortabele meerderheid behouden, maar het feit dat belangrijke besluiten soms een gekwalificeerde meerderheid vereisen van 70 of 85 procent geeft de ontwikkelingslanden potentieel een vetorecht.

Op het eerste gezicht is de besluitvorming binnen de nieuw opgerichte Wereld Handels Organisatie (WTO, 1995) veel democratischer. Formeel geldt hier het beginsel van 'één land/één stem'. In de praktijk leeft evenwel de oude GATT-traditie voort dat alle belangrijke besluiten geheel worden voorgekookt in de *Green Room* en dat het daar bereikte compromis zonder stemming, zogenaamd bij consensus, door alle leden wordt aangenomen. Wel is dit selecte gezelschap behoorlijk uitgebreid. In de jaren zeventig waren op z'n hoogst acht delegaties van de partij. Thans telt het Groene Kameroverleg al gauw zo'n vijfentwintig à dertig deelnemers. Hiertoe behoren de Verenigde Staten, de Europese Gemeenschap, Canada, Japan, Australië, Nieuw-Zeeland, Zwitserland, Noorwegen, één of twee Oost-Europese landen en een groeiend aantal grote ontwikkelingslanden, waaronder Argentinië, Brazilië, Chili, Colombia, Egypte, India, Mexico, Pakistan, Zuid-Afrika, en ten minste één Zuidoost-Aziatisch land. Kleine ontwikkelingslanden moeten buiten blijven, terwijl op Zuid-Afrika na zwart Afrika niet vertegenwoordigd is. Dit oligarchische en zogenaamd informele systeem behoort op de helling te gaan. Het zou logisch zijn om het door een meer representatieve en geformaliseerde Raad van bijvoorbeeld twintig landen te vervangen, aan wie de taak wordt opgedragen om consensus te ontwikkelen over internationaal handelsbeleid.

Naast hun besluitvormingsprocedure manifesteert zich ook op andere terreinen een democratisch tekort in internationale organisaties. Vrijwel al deze instellingen zijn erg etatistisch georiënteerd en onderhouden relatief weinig contacten met andere organisaties dan staten. Een uitzondering is de tripartiete Internationale Arbeids Organisatie, waarin naast regeringen ook werknemers en werkgevers zijn vertegenwoordigd. Bij de Verenigde Naties zijn weliswaar vele Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's) als waarnemers geregistreerd, maar een werkelijke stem in overleg en besluitvorming heb-

ben zij niet. Dit terwijl de burgersamenleving (*civil society*), internationale bedrijven en allerlei andere belangengroeperingen zich steeds meer internationaal organiseren en er soms in slagen indirect een grote invloed op internationaal overleg en internationale publieke besluitvorming uit te oefenen.

Aangevoerd door enkele goed georganiseerde en deskundige NGO's en gesteund door landen als Canada, België, Noorwegen, Nederland en Oostenrijk, kwam bijvoorbeeld in 1997 buiten gevestigde onderhandelingskaders om, via het 'Ottawa-proces', een volledig verbod van landmijnen tot stand (Goldblatt, 1999). Maar liefst 121 staten ondertekenden dit. Helaas niet een aantal in dit verband belangrijke landen zoals China, India, Pakistan, Rusland en de Verenigde Staten. Soms slagen dergelijke bewegingen er ook in om een bepaald project van een internationale gouvernementele organisatie de grond in te boren. Twee interessante en recente voorbeelden zijn het mislukken van de Multilaterale Overeenkomst inzake Investeringsen (MAI) en van de WTO-top in Seattle.

Bij de MAI ging het om een ontwerpverdrag van OESO-landen voor een multilateraal investeringsverdrag. Zowel het forum van onderhandeling als de inhoud van het ontwerp riep stormen van protest op, paradoxaal misschien wel mede omdat het publiek vrijwel voor het eerst via een goede *website* vrij nauwkeurig het verloop van de onderhandelingen kon volgen. In de OESO zijn per definitie vrijwel alle ontwikkelingslanden (met uitzondering van OESO-leden Mexico en Zuid-Korea) buitengesloten, terwijl multilaterale regulering van buitenlandse investeringen een onderwerp is dat uiteraard ook niet-industrielanden zeer ter harte gaat. Het was de bedoeling dat zij zich *na* sluiting van het verdrag erbij mochten aansluiten: een ouderwetse 'voor hen, maar zonder hen'-politiek. Het ontwerp was bovendien eenzijdig gericht op de bevordering en bescherming van buitenlandse investeringen, terwijl nauwelijks aandacht uitging naar de effecten op ontwikkeling, werkgelegenheid, milieu en rechten van de mens. Veel NGO's liepen er dan ook tegen te hoop en schilderden de MAI enigszins gechargeerd af als een 'ecological and social race to the bottom'. In het najaar van 1998 belandde het ontwerp tot grote teleurstelling van een aantal regeringen (waaronder de Nederlandse) in de prullenbak, een plek die overigens niet onverdiend was.

De WTO-top in Seattle in december 1999 liep stuk omdat de indu-

strielanden in de Groene Kamer de gevoeligheden en wensen van ontwikkelingslanden ten aanzien van de beoogde nieuwe wereldwijde ronde van handelsonderhandelingen, de zogenaamde Millennium- of Clintonronde, schromelijk hadden onderschat. Dit creëerde grote verdeeldheid, waar een bonte verzameling van ontwikkelingsbewegingen, milieugroepen en protectionistische Amerikaanse vakbonden handig gebruik van wist te maken om de hele top onverwachts te delegitimeren en in het honderd te laten lopen. Er werd vrijwel niets bereikt op deze ‘ministeriële’ bijeenkomst.

Conclusie

De statengemeenschap is verre van democratisch. De opdeling van het landoppervlak van onze aarde in ongeveer tweehonderd soevereine territoriale eenheden is op zich al in hoge mate kwestieus. Maar op voet van gelijkheid gaan ‘oude’ en ‘nieuwe’ staten, en ‘rijke’ en ‘arme’ landen, zeker niet met elkaar om, al heeft vooral het dekolonisatieproces tot een behoorlijke democratisering in de internationale betrekkingen geleid. In toenemende mate worden aan democratie gerelateerde eisen aan het openbaar bestuur van landen gesteld. Deze hebben onder andere betrekking op regelmatige en eerlijke verkiezingen, het bestaan van politieke partijen, respect voor de rechten van de mens, het lucht geven aan de particuliere sector en een onafhankelijke rechterlijke macht. Met name voormalig VN-secretaris-generaal Boutros Boutros-Ghali—wiens bijnaam ‘zonnekoning’ overigens aangeeft dat hij tot de meest autocratische politici van de twintigste eeuw heeft behoord—heeft in een aantal inspirerende rapporten over vrede, ontwikkeling en democratisering de meetlat op deze hoogte proberen te leggen. Veel van deze opvattingen zijn nu internationaal gemeengoed geworden, wat niet wil zeggen dat alle landen er ook aan voldoen. Maar voorbij is de tijd dat democratie de vergeten dimensie van het ontwikkelingsvraagstuk was (VerLoren van Themaat, 1989, p. 195–210).

Deze ontwikkeling van democratie als norm voor openbaar bestuur in landen staat geheel haaks op de democratische ontwikkelingen binnen internationale organisaties. De horizontale uitbreiding van de statengemeenschap heeft tot een enorme groei van het aantal leden van internationale organisaties geleid. De nieuwe meerderheid

heeft ontegenzeggelijk een belangrijke stempel kunnen drukken op het overleg en de besluitvorming in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Maar deze heeft geen bindende bevoegdheden. Daarentegen is de Veiligheidsraad maar mondjesmaat gedemocratiseerd. Weliswaar komen nu zeven van de tien niet-permanente zetels toe aan landen van Afrika, Azië en Latijns-Amerika, maar onder de vijf permanente leden zijn deze slecht vertegenwoordigd. Rusland is in de ogen van veel ontwikkelingslanden nu gewoon een vierde (!) westelijk lid onder de permanente leden, terwijl de Volksrepubliek China vaak zo haar eigen agenda heeft.

Op het terrein van de internationale economische betrekkingen is het met de democratie niet veel beter gesteld. Oligarchische structuren overheersen, zoals de Groep van Zeven, het gewogen stemmensysteem in de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds en het Groene Kameroverleg in de WTO. Er bestaat een grote tegenstrijdigheid tussen wat de westelijke landen bepleiten, zo niet eisen, ten aanzien van een democratisch bestel en behoorlijk bestuur in ontwikkelingslanden en hun bereidheid om internationaal gouvernementeel overleg en besluitvorming op democratischer leest te schoeien. Zo dwingend als de westelijke landen overheden van ontwikkelingslanden de maat nemen op het vlak van democratie, zo krampachtig houden zij vast aan hun bevoorrechte posities in internationale financiële en economische organisaties en informele overlegverbanden zoals die in de Groep van Zeven/Acht. Op den duur kan dat niet anders dan de geloofwaardigheid van hun inzet voor democratie en goed bestuur in ontwikkelingslanden ondermijnen.

Het multilaterale netwerk van internationale organisaties met beslissingsbevoegdheden is grotendeels nog interstatelijk georganiseerd. Toch is de kring van deelnemers aan internationaal overleg zich in toenemende mate aan het uitbreiden, met het bedrijfsleven, NGO's en belangengroeperingen. Dit leidt tot een sterker besef dat normen van democratie en beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder hoor en wederhoor, toegang tot informatie en doorzichtigheid van besluitvorming, ook voor internationale organisaties dienen te gelden. Maar voordat democratie in de volkerengemeenschap een feit is, is er nog een heel lange mars te gaan.

Noten

1. Zie het obiter dictum van het Internationaal Gerechtshof over algemene verplichtingen van iedere staat jegens de internationale gemeenschap (*obligatio erga omnes*) in de Barcelona Traction case, *ICJ Reports 1970*, para. 33.

2. Artikel 21, lid 3 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 10 december 1948. Zie ook artikel 25 van het VN-Verdrag inzake burger- en politieke rechten van de mens, aangenomen in 1966 en in werking sinds 1976. Thans zijn meer dan 140 staten partij bij dit Verdrag.

K. Arts, 2000, *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention*, Den Haag: Kluwer.

B. Boutros-Ghali, 1994, *An Agenda for Development*, in: VN Doc. A/48/935, par. 128.

B. Boutros-Ghali, 1996, *An Agenda for Democratization*, in: VN Doc. A/57/761.

J. Crawford, 1994, *Democracy in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.

T.M. Franck, 1992, 'The Emerging Right to Democratic Governance', in: *American Journal of International Law*, vol. 86, p. 46-91.

J. Goldblatt, 1999, 'Anti-personnel Mines: From Mere Restrictions to a Total Ban', in: *Security Dialogue*, p. 9-23.

P.H. Kooijmans, 1964, *The Doctrine of the Legal Equality of States. An inquiry into the foundations of international law*, diss. vU, Leiden: Sijthoff.

Alan Palmer, 1986, *Glanz und Niedergang der Diplomatie. Die Geheimpolitik der europäischen Kanzleien von Wiener Kongress bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieg*, Düsseldorf: Claasen.

M. C. W. Pinto, 1995, 'Democratization of international relations and its implications for development and application of international law', in: *Asian Yearbook of International Law*, vol. 5, p. 111-124.

B. V. A. Röling, 1985, 'Europees of Wereldvolkenrecht?', (oorspr. 1957) in: dezelfde, *Volkenrecht en Vrede*, 3e druk, Deventer: Kluwer.

N.J. Schrijver, 1995, 'Artikel 2.7: een sta-in-de-weg?', in: *VN Forum Special*, jrg. 8, nr. 2, p. 45-47.

N.J. Schrijver, 1998, 'Begrensd soevereiniteit—350 jaar na de Vrede van Münster', Amsterdam: vU Uitgeverij. Ook gepubliceerd in: *Transaktie—tijdschrift over de wetenschap van oorlog en vrede*, jrg. 27, nr. 2, p. 141-174.

J. VerLoren van Themaat, 1989, *Ontwikkelingssamenwerking. Hoe en Waarom*, Amsterdam: Evert Vermeer Stichting.

VN Forum, 1995, jrg. 8, nr. 4, over 'De Gespecialiseerde Organisaties: stille motoren van het VN-systeem'.

P.J.I.M. de Waart, 1997, *Volkenrecht in Zelfbeschikking*, afscheidsrede VU, Amsterdam: VU uitgeverij.

De vervagende grenzen van de democratie

Inleiding

Democratie, gemeenschap en territoir zijn van oudsher nauw met elkaar verbonden. De democratie kwam tot bloei in lokale en nationale gemeenschappen. De gemeenschappen waren territoriaal begrensd. Landsgrenzen en stadswallen markeerden de grens van de gemeenschap en daarmee de grens tussen degenen die wel en degenen die niet de voordelen van het democratisch burgerschap konden genieten. Zo werd het overheidsgezag territoriaal georganiseerd vanuit de gedachte dat burgers zowel op het nationale als op het lokale niveau een gemeenschap vormen waarop zij zich betrokken voelen. Via een stelsel van verkiezingen kiezen de gemeenschappen periodiek hun politieke leiders, die zo op hun beurt de gemeenschap als geheel representeren.

Ik ga in deze schets bewust voorbij aan de moeizame ontwikkeling van de democratisch gelegitimeerde overheid, aan het faseverschil in democratische ontwikkeling tussen lokaal en nationaal bestuur en aan alle onvolkomenheden van de bestaande democratie. Waar het mij om gaat is het theoretisch verbond tussen democratie en territoir. Dit verbond werd versterkt door de jurisdictie en effectiviteit van de overheid binnen hetzelfde territoir. Omdat de maatschappelijke problemen zich in het algemeen voordeden binnen de grenzen van het eigen territoir, kon de overheid haar gezag en ambities redelijk waarmaken en had het politieke debat ook werkelijk zin. De effectiviteit van het overheidsoptreden vergrootte de legitimiteit van de overheid en daarmee de betekenis van de democratie. Aldus kon de overheid weer een bijdrage leveren aan de versterking van de gemeenschap.

De democratie is in het overheidsbestuur dus langs twee lijnen met het territoir verbonden. De gemeenschap wordt door territoriale grenzen afgebakend en de op te lossen maatschappelijke problemen vallen binnen diezelfde grenzen. Betrokkenheid van burgers en ef-

fectiviteit van het overheidsbestuur vallen zo samen. Aan de democratische overheid wordt aldus legitimiteit verschaft.

Althans, dat is het theoretisch model dat eertijds nog als ideaal kon gelden. In de afgelopen eeuw is de werkelijkheid zich in een zodanig snel tempo van dit model gaan verwijderen, dat naar een nieuwe conceptie van democratie moet worden gezocht. Daarover gaat deze bijdrage. De gemeenschap als drager van de democratie is steeds moeilijker territoriaal af te bakenen. Tegelijkertijd houden maatschappelijke problemen zich nog maar nauwelijks, dan wel zeer grillig aan territoriale grenzen. Het gevolg is dat de effectiviteit van het overheidsbestuur afneemt en dat de democratie er daarom minder toe doet.

Deze ontwikkeling heeft zich bij het lokale bestuur eerder voorgedaan dan bij het landsbestuur. Toch zijn de overeenkomsten frappant. Het democratieprobleem dat gemeenten al lange tijd kennen, is aanvankelijk nog opgevangen door het landsbestuur, om vervolgens ook daar toe te slaan. Het gevolg is niet alleen dat de democratie aan betekenis heeft ingeboet, maar dat daarmee ook de grenzen van de politiek zelf gaan vervagen. Waar het oude democratische bestel, gebaseerd op landsgrenzen en gemeentegrenzen, minder past bij een veranderende maatschappelijke werkelijkheid, ontstaat behoefte aan nieuwe democratische vormen.

Lokaal bestuur

Toen de moderne Nederlandse gemeente door Thorbecke werd geschapen, waren in het denken over het binnenlands bestuur 'gemeente' en 'gemeenschap' sterk met elkaar verbonden. De schaal van de gemeenschap bepaalde in belangrijke mate de schaal van het lokaal bestuur. De bestuurlijke grenzen vielen in belangrijke mate samen met de grenzen van de gemeenschappen, met de maatschappelijke grenzen. Die maatschappelijke grenzen lieten zich nog eenvoudig trekken. De morfologische grenzen (stad versus land), de functionele grenzen (die van maatschappelijke activiteiten) en de mentale grenzen (betrokkenheid van burgers) vielen in veel opzichten samen. Derhalve *kon* de schaal van het lokale bestuur ook redelijk eenvoudig samenvallen met de schaal van de lokale gemeenschap.

De veranderingen sedert die tijd zijn immens. Zij hangen in sterke

mate samen met de toegenomen mobiliteit en communicatie. Grofweg tot de tijd van Thorbecke reisde men met de diligence en de trekschuit en was Nederland bovenal een leeg land. In de tijd van Thorbecke kwam de stoomtrein tot ontwikkeling. Vanaf 1900 namen andere vervoermiddelen een belangrijke vlucht en in het bijzonder de auto heeft de burger een grote onafhankelijkheid gegeven. Autowegen werden, vooral na de Tweede Wereldoorlog, aangelegd en vanaf 1970 werd het vliegtuig bereikbaar voor grote groepen burgers. Voor de communicatie gingen eerst telefoon en radio, en sedert de jaren zestig van de afgelopen eeuw de tv een grote rol spelen.

Deze ontwikkelingen hebben grote gevolgen gehad voor het lokaal bestuur. Ik noem er twee. Ten eerste werd de mentale afstand tot de nationale gemeenschap gaandeweg kleiner. Daardoor is een langdurig proces van centralisatie van lokale taken en bevoegdheden naar het rijksniveau op zijn minst ondersteund en mogelijk gemaakt. De financiële verhoudingen in het binnenlands bestuur werden daaraan aangepast en de gemeenten werden voor hun financiën grotendeels afhankelijk van het rijk. Hoezeer burgers zich momenteel eerder betrokken voelen bij het nationale dan bij het lokale niveau, blijkt uit het feit dat verschillen tussen gemeenten vaak als 'rechtsongelijkheid' worden gezien. Het is momenteel in Nederland niet meer denkbaar dat er ten aanzien van de hoogte van de bijstandsuitkeringen grote verschillen tussen gemeenten zouden bestaan: op dit punt is de betrokkenheid bij de natie groter dan bij de lokale gemeenschap. Een eeuw geleden was de armenzorg geheel in handen van gemeenten en het particulier initiatief. Zoals we nu (nog) accepteren dat het niveau van uitkeringen in Spanje lager is dan in Nederland, werden een eeuw geleden grote verschillen in armenzorg geaccepteerd.

Door die veranderde betrokkenheid van burgers is de aard van het lokaal bestuur sterk gewijzigd. Centralisatie betekent in Nederland immers niet het overhevelen van taken en bevoegdheden. Door het complexe stelsel van medebewind dat we hier kennen, heeft de centralisatie vooral geleid tot vervlechting van lokaal en nationaal bestuur. Tegenwoordig zijn gemeente en rijk nog maar nauwelijks te scheiden (en al zeker niet voor de gemiddelde burger, die overigens wel heel goed weet dat het nationale bestuur heden ten dage voor hem belangrijker is dan de gemeente). De gemeente is vooral 'publieke dienstverlener van de overheid als geheel' geworden, zo be-

vestigen ook de meeste gemeentebestuurders; anders gezegd: de gemeente is het loket van de overheid ter plaatse geworden (Derksen, 1995).

De meeste gemeentebestuurders zouden het graag anders zien. Zij zouden willen dat de gemeente nog steeds het bestuurlijk centrum van de lokale gemeenschap vormt, zo bleek verschillende malen uit de enquêtes die in het kader van de zogeheten 'Trendstudies' in het blad *Binnenlands Bestuur* werden gepubliceerd. Deze functieverandering van het lokaal bestuur is echter onvermijdelijk door de verschuivende betrokkenheid van burgers, eerst vooral van het lokale naar het nationale, maar later, zoals we nog zullen zien, ook naar nog andere schaalniveaus. De gemeente betitelen als 'de bereikbare overheid' heeft dus niets te maken met een persoonlijke voorkeur; het gaat hier om de aanpassing van het binnenlands bestuur aan een veranderende maatschappelijke omgeving.

Ten tweede zijn de grenzen van de lokale gemeenschappen in ernstige mate vervaagd. De toegenomen mobiliteit heeft de actieradius van de burger aanzienlijk vergroot. Was hier louter sprake van schaalvergroting, dan zou een bestuurlijke schaalvergroting de ontstane discrepantie tussen de bestuurlijke en de maatschappelijke schaal nog kunnen opvangen. De werkelijkheid is gecompliceerder. De huidige burger opereert niet op één regionale schaal. Hij onderhoudt banden met uiteenlopende groepen burgers door de toenemende ruimtelijke mobiliteit en de toenemende variëteit en fragmentatie van participatie in grotere maatschappelijke verbanden. De schaal van deze verbanden loopt steeds meer uiteen. Werkplek en woonplek liggen vaak in de ene regio, de plek om te recreëren, onderwijs te volgen of te 'shoppen' weer in een andere. Naast schaalvergroting is er dus sprake van schaaldifferentiatie.

Daarmee zijn de grenzen van de lokale gemeenschappen gaandeweg in hoge mate vervaagd en is geleidelijk het oude gemeenschapsgevoel geërodeerd. Voor de territoriale gemeenschap zijn veeleer functionele gemeenschappen voor specifieke activiteiten in de plaats gekomen. En voorzover territoriale betrokkenheid nog bestaat, richt die zich vooral op de directe leefomgeving. Daardoor zijn de grenzen van gemeenten toevalliger geworden. De gemeente dient zich steeds minder aan op een voor burgers herkenbare schaal. Daarmee is de gemeente ook politiek minder herkenbaar geworden en heeft

zij een deel van haar legitimiteit als bestuur van de plaatselijke gemeenschap verloren.

Deze ontwikkeling is, zoals bekend, verder voortgeschreden in de Randstad dan in de overige provincies. Morfologisch zijn de verschillen tussen stad en land in het noorden van het land nog veel groter dan in de grootstedelijke gebieden in het westen, die zo langzamerhand zodanig in elkaar overlopen dat de Randstad wel als één *urban field* wordt betiteld. Maar ook die andere gebieden kennen een vergelijkbare ontwikkeling, er lijkt slechts sprake van een faseverschil. Bovendien heeft de overheid juist in het overige Nederland zelf drastisch meegeholpen aan het loskoppelen van gemeente en gemeenschap door een langdurig proces van gemeentelijke herindelings.

Met de regionalisering is niet alleen de betrokkenheid op de eigen gemeenschap minder geworden, ook de effectiviteit van het bestuur is afgenomen. Het vervagen van gemeenschapsgrenzen vormt de belangrijkste oorzaak van het ontstaan van het 'regionale gat' in het binnenlands bestuur (WRR, 1995). De schaal van maatschappelijke problemen valt niet meer vanzelfsprekend samen met de schaal van het lokaal bestuur. Veel lokale problemen zijn tegenwoordig regionale problemen. Gemeenten moeten samenwerken om dergelijke problemen gezamenlijk op te lossen. Dat lukt soms, vaak lukt het ook niet. Eén van de oorzaken van dit falen ligt in de ongelijke verdeling van de lusten en de lasten in de regio. Bovendien ontbreekt voor een effectieve samenwerking (veelal) een bestuurlijk kader, zodat problemen vaak te geïsoleerd worden besproken en de onderhandeling zich te zeer tot het ene issue beperkt.

Het 'regionale bestuur' bestaat in Nederland uit een verzameling gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten voor specifieke onderwerpen. Dat deze regelingen vaak een afwijkende schaal hebben, is gelet op de eerder beschreven schaaldifferentiatie alleszins begrijpelijk. Het bestuur heeft zich hier met een ingewikkeld stelsel van gemeenschappelijke regelingen aangepast aan de uiteenlopende schalen van het maatschappelijk verkeer. Ook hier evenwel wint het functionele het van het territoriale. Door dit alles is de effectiviteit van het lokaal bestuur verminderd en daarmee ook de betekenis van de gemeente voor haar burgers.

Begrijpelijkkerwijs komen periodiek gedachten op over nieuwe

vormen van regionaal bestuur. De 'stadsprovincie' is het meest vers in het geheugen liggende voorstel voor het oplossen van regionale problemen. Veel van deze voorstellen geven echter alleen een antwoord op de maatschappelijke schaalvergroting, niet op het vraagstuk van de maatschappelijke schaaldifferentiatie en al evenmin op het vervagen van de hiërarchie in schaalniveaus. In feite denkt men oude zekerheden (zoals de congruentie tussen maatschappelijke en bestuurlijke schaal) te kunnen herstellen door het algemeen bestuur op een wat grotere schaal nieuw leven in te blazen. Het zal niet lukken. Al spoedig zal men tot de ontdekking komen dat ook het nieuwe bestuur geen oplossing biedt voor problemen die zich weer op andere schaalniveaus afspelen.

Daarmee hebben zich onomkeerbare ontwikkelingen voorgedaan die voor de lokale democratie van beslissende betekenis zijn. Door de enorme veranderingen in de schaal van het maatschappelijk verkeer in de afgelopen eeuw is de lokale gemeenschap met haar duidelijke territoriale grenzen uiteengevallen. De betrokkenheid van burgers is gefragmenteerd geraakt. Zij richt zich op hogere schaalniveaus, op de regionale schaal en op de directe leefomgeving. En in alle gevallen blijken ook deze schaalniveaus een grote vluchtigheid te kennen. Daarmee laten de grenzen van gemeenten zich niet meer eenvoudig uit het maatschappelijk verkeer aftekenen. We moeten zelfs stellen dat de grenzen van gemeenten een grote mate van *toevaligheid* hebben gekregen.

Toch zijn er ontwikkelingen die deze beweringen tegenspreken. Wie herinnert zich niet het massale protest in Amsterdam en Rotterdam tegen het plan om deze steden in het kader van de vorming van een stadsprovincie op te delen? En het recente felle verzet van de gemeenten Rijswijk en Voorburg tegen een kleine grenscorrectie ten opzichte van de gemeente Den Haag (alleen de omschrijving van deze herindeling in termen van een 'kleine grenscorrectie' kan de auteur alweer op veel post uit beide gemeenten komen te staan)?

De verklaring voor dit soort protest kan ten eerste worden gevonden in de weerstand van de mondige burger tegen niet-begrepen plannenmakerij van een overheid die haar band met de samenleving grotendeels heeft verloren. Ten tweede speelt hier de verdediging van de eigen directe leefomgeving een belangrijke rol, waarbij de gemeente als een extra verdedigingslinie voor die omgeving wordt ge-

zien ('zolang we niet opgaan in de gemeente Den Haag zullen we ons beter tegen de grootstedelijke ongemakken van die stad kunnen verweren'). Overigens leek in Amsterdam de gemeente vooral—en ten onrechte—te worden gezien als een symbool van die directe leefomgeving. Daarmee komen we dicht bij een derde verklaring, die het protest tegen grenscorrecties en stadsprovincies zoekt in de 'lokale nostalgie' van de wereldburger. Terwijl grenzen lokaal en nationaal wegvallen, lijken burgers in die nieuwe turbulente wereld soms onverwachts te hechten aan de oude gemeente, die indertijd symbool stond voor de lokale gemeenschap.

Hoeveel nostalgie er ook mag zijn, het einde van deze ontwikkelingen is nog lang niet in zicht. Vooral de snelle verbreiding van informatie- en communicatietechnologie zal de positie van gemeenten verder aantasten. Indien de gemeente als publieke dienstverlener eenmaal haar plaats op het Internet heeft gevonden en burgers niet meer voor tal van zaken zijn aangewezen op een tocht naar het gemeentehuis, zal de betekenis van de eigen gemeente snel verder afnemen. Internet zal zich daarbij snel ontwikkelen tot een supermarkt voor gemeentebesturen, waaruit de burger bij voorkeur een eigen keuze zal willen maken. Op het Internet is de locatie immers niet meer belangrijk. Bovendien zal ICT hier leiden tot een grotere transparantie, omdat de diensten van de ene gemeente gemakkelijk met die van een andere gemeente kunnen worden vergeleken. Daardoor zal niet alleen de concurrentie tussen gemeenten groter worden, maar zal de maatschappelijke druk toenemen om burgers toe te staan ook bij andere gemeenten te 'shoppen'. Waarom zouden burgers als ze straks per e-mail een paspoort mogen aanvragen, dit niet doen bij een andere gemeente, zeker als die goedkoper is?

De verhouding tussen gemeente als dienstverlener en de burger zal door de verdere ontwikkeling van ICT fundamenteel veranderen, met als (wellicht) bijkomend effect dat voortaan ook de gemeente minder aan een territorium is gebonden!

Nationaal bestuur

In veel opzichten maakte het nationaal bestuur de afgelopen decennia eenzelfde ontwikkeling door als het lokaal bestuur eerder deed (WRR, 1998). Er is een significant faseverschil: het nationale bestuur

heeft eerst een deel van de lokale verantwoordelijkheden overgenomen. Welke ontwikkelingen hebben zich daarna voorgedaan? Ten eerste is het grensoverschrijdend verkeer enorm toegenomen. Economieën zijn met elkaar vervlochten geraakt. Nationale markten zijn samengevoegd. Daardoor is het handelingsvermogen van nationale staten afgenomen, zeker op economisch gebied. Het economisch beleid van nationale overheden bepaalt momenteel nog slechts de marges van de economische ontwikkeling. Ten tweede zijn culturele verschillen tussen landen in snel tempo kleiner geworden. Tv-programma's in de westerse wereld zijn in enkele decennia sterk op elkaar gaan lijken en producten in winkels weerspiegelen steeds meer een uniforme internationale smaak. De westerse wereld wordt echter niet alleen maar overspoeld door een uniforme cultuur. Wel vallen culturele scheidslijnen steeds minder samen met nationale grenzen. De internationalisering van de afgelopen vijftig jaar heeft niet alleen bijgedragen aan een afnemend handelingsvermogen van nationale staten, maar heeft ook de grenzen van nationale gemeenschappen doen vervagen.

Het vervagen van de nationale gemeenschappen lijkt momenteel vooral te leiden tot functioneel bestuur op verschillende schaalniveaus, waar de gedachte van een 'wereldregering' is blijven steken in een zwakke Verenigde Naties. Binnen Europa heeft de Europese Unie gaandeweg bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de lidstaten overgenomen. Met de vorming van een rechtstreeks gekozen Europees Parlement is daarbij een poging gedaan om een democratisch bestuur op een hoger schaalniveau te vormen. Dat is tot op heden niet gelukt, en het is hoogst twijfelachtig of er ooit een zodanige Europese gemeenschap zal ontstaan dat een democratisch en rechtstreeks gekozen bestuur daarbij een vanzelfsprekendheid is.

Tot nu toe lijkt de EU eerder op een vorm van regionaal bestuur zoals dat recentelijk rondom de grote steden tot stand is gekomen. De EU is eerder een kader voor gezamenlijke besluitvorming van de lidstaten dan een autonoom bestuurslichaam. Wel heeft de intergouvernementele besluitvorming binnen het verband van de EU het handelingsvermogen van de nationale staten doen afnemen. In dat opzicht is het schrijnend dat politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamer met een stalen gezicht Europa geheel vergeten, om vervolgens een jaar later met hetzelfde programma

te voorschijn te komen bij de Europese verkiezingen ('Sterk en Sociaal in Europa'). Overigens wordt de geleidelijke overheveling van bevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau niet fundamenteel door de burgers bestreden, maar eerder stilzwijgend aanvaard.

Ook hier speelt ICT een belangrijke rol. Niet alleen zal ICT bijdragen aan een verdere internationalisering van het maatschappelijk verkeer, ICT zal ook bevorderen dat zoiets als een 'netwerkeconomie' gestalte krijgt. Veel nationale en multinationale ondernemingen transformeren momenteel in snel tempo in netwerkorganisaties, een ontwikkeling die het internationale economische verkeer aanzienlijk stimuleert. De netwerkeconomie leidt tot nieuwe vestigingspatronen van bedrijvigheid. Afstand wordt minder belangrijk, terwijl de kwaliteit van de lokale omgeving steeds meer meetelt. Bedrijven die deel uitmaken van internationale netwerken organiseren zich in kleine lokale clusters. Aldus wordt grootschaligheid hier kleinschalig georganiseerd.

In de cultuur zien we door de toepassing van ICT vergelijkbare ontwikkelingen. Ik wees al op de culturele schaalvergroting die door ICT mogelijk is geworden. Anderzijds biedt technologie ruime kansen om ook wereldwijd meer contact te zoeken met 'gelijkgestemden'. Nieuwe mogelijkheden voor identificatie en voor culturele differentiëring, ook buiten de eigen landsgrenzen, doen zich voor, waardoor grensoverschrijdende culturele deelgemeenschappen kunnen ontstaan. Waar nabijheid vroeger bepalend was voor het ontstaan van lokale gemeenschappen, biedt tegenwoordig toenemende bereikbaarheid meer en meer mogelijkheden voor virtuele gemeenschappen. Zowel in de economie als in de cultuur zien we een dubbele beweging: schaalvergroting in combinatie met schaalverkleining. Naast een onmiskenbare internationalisering is er de blijvende betekenis van 'het lokale'. Eerder zagen we hoe een vergelijkbare beweging het lokaal bestuur in de tang heeft genomen, waar centralisatie en regionalisatie samengaan met een groter belang voor de directe leefomgeving.

Voor het handelingsvermogen van de nationale staten heeft de verbreiding van ICT vergaande gevolgen. Niet alleen stimuleert deze internationalisering van het maatschappelijk verkeer, waardoor de effectiviteit van het nationale overheidsbeleid afneemt, ICT draagt

ook bij aan het fenomeen van de *detritorialisering*. Door internationalisering krijgen burgers en bedrijven meer mogelijkheden om het beleid en de (rechts)verplichtingen van de nationale staat te ontlopen. Bovendien zal de gewenste dan wel noodzakelijke beleidsconcurrentie grenzen stellen aan de beschikbare beleidsopties. Maar er is meer. Door de toepassing van ICT krijgen afstand en tijd een andere betekenis, omdat het steeds eenvoudiger wordt om wereldwijd activiteiten te ontplooiën zonder feitelijke verplaatsing. ICT maakt het eenvoudiger om een activiteit te laten plaatsvinden op het territorium van de ene nationale staat of zelfs tegelijkertijd in verschillende staten, terwijl de actor zich ('thuis') op het territorium van een andere nationale staat bevindt. Zo zouden Fransen en Duitsers via het Internet contracten kunnen afsluiten en dan voor het Nederlandse contractrecht kunnen kiezen. En wanneer Amerikaanse artsen vanuit het Caribisch gebied digitaal medische handelingen binnen hun eigen land aansturen, welk claimrecht is hierop dan nog van toepassing? En zou ik met mijn buurman een digitaal adviesbureau beginnen, dan is er niets op tegen om dit bureau in te schrijven op de Kaaimaneilanden.

Hoewel deze thematiek van detritorialisering—het ligt niet vast binnen welk territorium een handeling plaatsheeft, en daarmee is onduidelijk onder welke jurisdictie deze valt—niet moet worden overdreven, is ze voor nationale overheden van groot belang. Het wordt zonder meer eenvoudiger om de rechtsmacht van nationale staten te ontlopen, en zodoende de soevereiniteit van die staten uit te hollen.

De kern van het probleem, schreef de WRR, 'is hier gelegen in de afnemende betekenis van de nationale schaal voor het maatschappelijk verkeer, waar de rechtsmacht en de legitimiteit van nationale staten sterk aan territorium gekoppeld zijn' (WRR, 1998, p. 108). Het gaat voor de nationale staat dus niet alleen om een instrumenteel probleem—de staat kan minder—, maar ook om een legitimiteitsprobleem. De WRR-studie heeft laten zien dat het instrumentele probleem zich onder andere zal gaan voordoen op het terrein van de solidariteit bij belastingheffing en sociale zekerheid en op dat van de sociaal-culturele integratie. Voor sociaal-democraten, die solidariteit altijd een voorname plaats hebben gegeven in hun politiek, is dit een zwaarwegend probleem. Toch valt er weinig te winnen bij een halsstarrig vasthouden aan bestaand beleid, indien capitulatie op termijn onvermijdelijk is. In dit verband kan een regering beter nu adequaat

reageren op ontwikkelingen die reeds in volle gang zijn. Dan kan worden voorkomen dat de nationale overheid straks helemaal met lege handen staat. (Wat in dit verband te denken van een robuust belastingstelsel op basis van een 'vlak tax' zonder aftrekposten, in plaats van een belastingstelsel dat geleidelijk regressief dreigt te worden uitgehouden door het weglekken van de belasting van een gefortuneerde bovenlaag?)

Twee nuanceringen moeten hier worden gemaakt. Ten eerste wordt een belangrijk deel van het beleid van nationale staten niet geraakt door verschijnselen als internationalisering en deterritorialisering. Ten tweede zal op verschillende terreinen door de trend naar internationalisering minder behoefte bestaan aan ingrijpen van nationale overheden. Ten derde bestaat de mogelijkheid van internationale samenwerking, ook buiten de Europese schaal. Die samenwerking komt momenteel in snel tempo van de grond, alleen niet binnen democratische kaders. Op tal van terreinen zijn internationale afspraken nodig, om het dreigend verlies aan handelingsvermogen van nationale staten enigszins in te dammen, dan wel om voor een ordening te zorgen waartoe de nationale staten niet meer in staat zijn. Vaak gaat het daarbij niet meer om afspraken tussen landen, maar bijvoorbeeld om afspraken tussen centrale banken of tussen verzekeraars, of om uitwisseling tussen gerechtshoven, et cetera. Daarbij is het niet altijd helder wie door wie wordt vertegenwoordigd.

Hoe dan ook, deze relativeringen nemen niet weg dat de betekenis van nationale staten vermindert. En waar politieke democratie zo nadrukkelijk is verbonden met de nationale staat, is deze in het geding.

Gelet op de internationale oriëntatie van veel burgers (en dan doel ik ook op bevolkingsgroepen die zich elke avond verplaatsen in de wereld van Jerry Springer) is de afnemende betekenis van de nationale staat overigens niet geheel onlogisch. Waar de schaal van het maatschappelijk leven zodanig is veranderd dat ook de betrokkenheid bij de nationale staat aan het teruglopen is, zal een afnemend handelingsvermogen van nationale staten minder worden betreurd. Juist daarom is de reactie hierop zo boeiend. Want zoals de nostalgie van de wereldburger zich manifesteert bij een onbetekenende grenscorrectie rondom Den Haag, flakkert diezelfde nostalgie soms heftig op rond de nationale overheid. Ergerlijk is het wanneer deze nostalgie zich

uit in beschuldigingen aan het adres van migranten, die veelal niets anders doen dan de wegen volgen van de nieuwe netwerkeconomie. Vriendelijker en onschuldiger is de nostalgie rondom het Europees Kampioenschap voetbal, dat veel (ouderwetse) nationale gevoelens met veel (ouderwetse) nationale symbolen weet op te roepen, voor voetballers die hun brood normaliter ver over de grens verdienen.

Vervagende grenzen van de politiek

Zowel op het lokale als op het nationale niveau zien we dus een vervaging van de grenzen van de gemeenschap. Daarmee verliest de representatieve democratie binnen de lokale en binnen de nationale gemeenschap aan gezag en aan legitimiteit. Dit betekent geenszins het einde van de politiek. Politieke debatten vinden nog steeds plaats en waarden worden nog steeds gezaghebbend toegedeeld. Alleen spelen daarbij in toenemende mate andere gremia een rol. Een verschuiving vindt immers plaats naar verschillende vormen van functioneel bestuur, rondom de lokale en rondom de nationale overheden.

Functioneel bestuur heeft als eigenschap dat het slechts gericht is op bepaalde aspecten van het overheidsbeleid, en dat de afstemming met andere terreinen van dat beleid moeilijker tot stand komt. Kenmerkend voor vele vormen van functioneel bestuur is het ontbreken van rechtstreekse verkiezingen. De aloude waterschappen vormen daarop een uitzondering, zij het een theoretische: weinig kiezers zullen weten door wie zij in het waterschapsbestuur worden vertegenwoordigd.

Met het toegenomen gewicht van functioneel bestuur verzwakt het algemeen bestuur en derhalve de representatieve democratie. Men moet zich er niet over verbazen wanneer dit afnemende gewicht gepaard gaat met een dalende belangstelling van burgers voor de lokale en nationale politiek. De opkomstcijfers voor gemeenteraadsverkiezingen vertonen een neerwaartse tendens en het aantal mensen dat nog actief is binnen de gemeentelijke politiek daalt eveneens. Daarmee dreigt een marginalisering van het gemeentebestuur als platform voor lokale politiek. Op korte termijn kan de landelijke politiek hetzelfde lot treffen.

Met het vervagen van de grenzen van gemeenschappen *fragmenteert*

de politiek derhalve en is het begrip 'politiek' steeds minder voorbehouden aan de representatieve democratie binnen gemeenten en rijksoverheid (Bovens et al., 1995). Politiek wordt in toenemende mate bedreven in allerlei vormen van functioneel bestuur. We kunnen het ook anders formuleren: met het vervagen van de grenzen van de gemeenschappen vervagen de grenzen van de politiek. Politiek is steeds minder voorbehouden aan de aloude (representatieve) politiek (anders gezegd: 'het primaat van de politiek'), maar doet zich in toenemende mate binnen andere gremia gelden. 'Politiek' als zodanig—de gezaghebbende toedeling van waarden in een samenleving—wordt door deze ontwikkelingen dus niet minder belangrijk. Wel de representatieve democratie.

Dit fenomeen van het vervagen van de grenzen van de oude politiek wordt nog eens versterkt door andere ontwikkelingen. Ten eerste staat de toegenomen mondigheid van burgers het de politieke vertegenwoordigers niet meer toe om beslissingen te nemen, zonder zich uitgebreid te vergewissen van meningen in de samenleving (wat overigens nog iets geheel anders is dan het verlagen van de representatieve democratie tot enkel marketing, tot 'blairisme'). De mondigheid van de burger dwingt de overheid er zelfs toe om een deel van de beslissingsbevoegdheid aan (groepen) burgers over te dragen. Vooral binnen gemeenten wordt in dit verband tegenwoordig veel gesproken over, en geëxperimenteerd met, *interactief bestuur*. Ook op nationaal niveau wordt daarmee uitgebreid ervaring opgedaan, zoals bij de totstandkoming van de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening. Daarbij dienen specifieke verantwoordelijkheden van de lokale en nationale overheid wel te worden bewaakt. Vooraf dienen de inhoudelijke en procedurele grenzen van het interactieve beleidsproces helder bepaald te zijn.

In de praktijk gaat het echter nu al anders. Publieke belangen worden in samspraak tussen bestuur en burgers vastgesteld (Hajer, 2000). Aldus vervagen de grenzen van de politiek meer en meer en neemt haar primaat verder in betekenis af, als we hieronder in navolging van veel politici willen verstaan dat de politieke vertegenwoordigers 'het voor het zeggen moeten hebben'. Indien deze ontwikkeling zich zou voortzetten, doemt de vraag op welke rol er voor gemeenten en nationale overheid nog overblijft. Met een zeker absolutisme bedeeft Frissen 'de lege staat' (en daarmee ook de 'lege ge-

meente') slechts een rol als regisseur toe. Waaraan de 'lege staat' en de 'lege gemeenten' hun legitimiteit en gezag moeten ontleen, is dan niet meteen duidelijk.

Ook in andere opzichten zijn de grenzen van de politiek aan het vervagen. In een tamelijk apolitek klimaat is in de afgelopen decennia een proces van privatisering op gang gekomen dat ertoe moet bijdragen dat de preferenties van burgers beter tot hun recht komen. Het publieke belang is daarbij vaak ten onrechte vergeten, maar dat doet niet af aan het feit dat een politieke meerderheid blijkbaar meent dat het mechanisme van de markt die preferenties van de burgers beter weerspiegelt dan het democratisch mechanisme (WRR, 2000). Juist omdat het 'borgen van publieke belangen' in de nieuwe geprivatiseerde situatie niet altijd de zorg heeft gekregen die het verdiende, is niet alleen het handelingsvermogen van de politiek verantwoordelijken afgenomen, maar is de grens tussen politiek en samenleving verder vervaagd. Door de geprivatiseerde organisaties worden immers *wel* belangen behartigd, waarover juist door de organisaties zelf wordt besloten. De politieke besluitvorming is daarmee van de Tweede Kamer verhuisd naar de directiekamers van elektriciteitsbedrijven, openbaarvervoersbedrijven, waterleidingbedrijven enzovoorts.

De afgelopen decennia hebben tevens een ontwikkeling naar verzelfstandiging te zien gegeven, waarbij de uitvoering van en het toezicht op het beleid *binnen* de overheid op afstand van de politiek verantwoordelijken worden geplaatst. Deze verzelfstandiging vertoont overeenkomsten met de genoemde privatisering. Verzelfstandiging bood niet alleen een antwoord op veranderde maatschappelijke behoeften, maar wellicht nog meer op het fenomeen van de mondiger ambtenaar. Mondiger ambtenaren behoeven meer ruimte en kunnen hun werk ook beter doen wanneer hun juist meer ruimte wordt gegeven. Lange tijd heerste de opvatting dat een grotere autonomie voor ambtenaren niet samenging met de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarom achtte men formele verzelfstandiging gewenst, indien ambtenaren meer verantwoordelijkheden en meer vrijheden zouden krijgen.

Vergelijkbaar met de privatisering heeft ook bij de verzelfstandiging te weinig aandacht bestaan voor de 'aansturing' van de verzelfstandigde organisaties door de politiek verantwoordelijken. Het ge-

volg is dat ook hier de politieke besluitvorming gedeeltelijk is verhuisd van de representatieve politiek naar besturen van de nieuwe verzelfstandigde organisaties. Inmiddels is de opvatting dat een formele verzelfstandiging nodig is om overheidsambtenaren meer eigen verantwoordelijkheden te geven, grotendeels verlaten. Er vindt recentelijk minder verzelfstandiging plaats, ook al betekent dit niet dat die uit het verleden wordt teruggedraaid. Zo is per saldo ook hier de betekenis van het primaat van de politiek afgenomen. De overheid heeft een veel policentrischer aanzicht gekregen.

Conclusie

In het voorgaande heb ik gesteld dat de effectiviteit en de legitimiteit van nationale en lokale overheden door het vervagen van grenzen zijn afgenomen. De gemeente is door deze ontwikkelingen al eerder haar status van autonoom en democratisch bestuur van de lokale gemeenschap kwijtgeraakt. Het nationaal bestuur maakt in de laatste decennia een vergelijkbare ontwikkeling door. Door ICT zal het nationaal bestuur nog meer gelijkenis gaan vertonen met het lokaal bestuur. Omdat de representatieve democratie zo nadrukkelijk is verbonden met territoriale gemeenschappen, komt zij meer en meer onder druk te staan door de grensvervaging van die gemeenschappen.

Gaandeweg is de politiek daarmee 'op drift geraakt'. Politieke besluitvorming vindt in toenemende mate plaats buiten de gremia van de representatieve democratie. Nostalgisch terugverlangen naar het primaat van de politiek doet daaraan niets af. In de tegenwoordige netwerksamenleving heeft het begrip 'primaat van de politiek' zelfs iets komisch gekregen, alsof de politieke vertegenwoordigers de 'politiek' geheel voor zichzelf kunnen houden en alsof de politieke besluitvorming geheel aan hen is voorbehouden. Tenzij we met het begrip 'primaat van de politiek' willen verwijzen naar het politieke karakter van veel besluitvorming, waar ook in de samenleving, en menen dat politiek en democratie nauw met elkaar verbonden moeten blijven. Daarvoor valt wel veel te zeggen.

Het werkelijke probleem ligt dan ook niet bij de vervagende grenzen van politiek en politieke gemeenschappen zelf, maar bij de mogelijke reacties op die ontwikkeling. Die kunnen pas adequaat zijn,

wanneer men ten eerste zich bereid toont om het fundamentele karakter van die ontwikkelingen te onderkennen. Bij veel politici lijkt die bereidheid nog niet aanwezig. Zij lijken zich verder achter de slotbruggen van stadhuisen en van het Binnenhof terug te trekken. Ook bij de politieke partijen als zodanig is die wil kennelijk nog onvoldoende aanwezig. Dat is niet verwonderlijk, aangezien politieke partijen zich ontwikkelen in de richting van kiesverenigingen. In plaats van het politieke debat in de samenleving van impulsen te voorzien, richten zij zich op hun vertegenwoordigers in stadhuis en Binnenhof. Om die reden menen ze ook dat elk debat moet uitmonden in een nieuw verkiezingsprogramma, waaraan hun kandidaten moeten worden gebonden. Waar politiek steeds minder is voorbehouden aan de representatieve democratie, zouden politieke partijen hun werkterrein niet moeten verengen, maar juist moeten verbreden.

Als de bereidheid aanwezig is om adequaat te reageren op de veragende grenzen van de politiek zou allereerst een antwoord moeten worden gegeven op de eisen die de nieuwe netwerksamenleving aan democratie stelt. Het is hier niet de plaats om een nieuw democratiebegrip te ontwikkelen. Maar we kunnen wel vaststellen dat bij 'democratie' in de afgelopen eeuw wellicht te veel, en zeker in het licht van de toekomstige samenleving, in termen van *representatie* is gedacht. Bij democratie gaat het immers ook om *deliberatie* (bijdragend aan een grotere kwaliteit van de besluitvorming), *verantwoording* en *machtsevenwichten*. Zouden in de nieuwe eeuw in de westerse samenleving de drie laatste kwaliteiten van democratie niet aan gewicht winnen, ten koste van het belang van representatie? Het zou goed zijn om, ook binnen de pvdA, het debat daarover aan te gaan.

Dat debat zou niet moeten starten met de feilen van de huidige representatieve democratie. Dergelijke analyses vervallen al gauw in reparatiewetgeving. Beter is om te beginnen met de vraag waar in de samenleving politiek wordt bedreven, waar 'waarden gezaghebbend worden toegedeeld'. Vervolgens moet de vraag luiden hoe de verantwoording is geregeld, hoe de inbreng van betrokkenen zodanig is gekanaliseerd dat de kwaliteit van de besluitvorming optimaal is en hoe machtsmisbruik kan worden voorkomen (in de eerste plaats door machtsevenwichten te scheppen). Op tal van plaatsen in de samenleving wordt momenteel politiek bedreven zonder dat in derge-

lijke mechanismen is voorzien. Hoe ligt het bijvoorbeeld met de besluiten over biotechnologie die in laboratoria en directiekamers worden genomen? Hoe ligt het met de besluiten die binnen de archipel van de Nederlandse Spoorwegen over het inzetten van treinen in de spits worden genomen? Hoe ligt het met de vele politieke besluiten die in het maatschappelijk middenveld worden genomen? Hoe ligt het met de *deals* die werkgevers- en werknemersorganisaties sluiten over de hoofden van de meerderheid van de (immers ongebonden) werknemers? Hoe ligt het met de vele vage vormen van interactief bestuur, waarbij gemeenten *dealen* met toevallige burgers om verzekerd te zijn van een 'draagvlak'? En hoe zou in het algemeen kunnen worden bewerkstelligd dat burgers veel meer zelf kunnen beslissen, zodat een moeizame discussie over de democratie van de besluitvorming niet eens meer nodig is?

Daar ligt dus de opgave. En als we niet altijd in staat zijn tegemoet te komen aan de eis van een representatieve democratie, moeten we daarover niet al te tobberig doen. Representatieve democratie is een groot goed. Maar met een (gebrekkige) representatie is de democratie nog niet gegarandeerd. Tegelijkertijd worden goede verantwoordingsmechanismen vaak onderschat. Wie in het afgelopen jaar heeft gezien hoe het bestuur van het IOC, de Europese Commissie, een minister van Binnenlandse Zaken en zelfs het provinciaal bestuur van Zuid-Holland door burgers en media (en *niet* door politieke vertegenwoordigers) ter verantwoording werden geroepen, hoeft niet zo heel bang te zijn voor een democratie waarin niet representatie maar verantwoording de boventoon voert.

Literatuur

M. Bovens et al., 1995, *De verplaatsing van de politiek*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.

W. Derksen, 1995, *De bereikbare overheid*, Den Haag: VUGA.

M. Hajer, 2000, *Politiek als vormgeving*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1995, *Orde in het binnenlands bestuur; rapporten aan de regering nr. 49*, Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1998, *Staat zonder land; rapporten aan de regering nr. 54*, Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, *Het borgen van publiek belang; rapporten aan de Regering nr. 56*, Den Haag: Sdu.

De constructie van politieke democratie *Een gesprek met Arend Lijphart*

Stemt de verspreiding van de democratie over de wereld tot optimisme ten aanzien van de toekomst van de democratie?

Op het eerste gezicht is het erg moeilijk om niet optimistisch te zijn over de groei van de democratie op wereldschaal. In het begin van de twintigste eeuw waren er al veel landen met vrije verkiezingen. Er bestond echter maar één werkelijke democratie—Nieuw-Zeeland—waar behalve vrije verkiezingen ook het algemeen stemrecht en de noodzakelijke burgerlijke vrijheden zoals vrijheid van meningsuiting en vereniging bestonden. Aan het eind van de twintigste eeuw telde het gezaghebbende Freedom House (1999) zesentachtig democratieën in de wereld. Van één tot zesentachtig is uiteraard een enorme sprong. Het tempo waarin er democratieën bijkomen is ook toegenomen. Huntington heeft drie golven van democratisering onderscheiden: de eerste begon in de negentiende eeuw en eindigde in 1926; de tweede duurde van 1943 tot 1962 en de derde begon in 1974 met de omverwerping van de dictatuur in Portugal en was nog steeds gaande toen Huntington zijn boek *The Third Wave* (1991) schreef. Van deze drie golven is de derde de krachtigste. Deze betreft landen in Zuid-Europa, Latijns-Amerika en Oost-Azië in de jaren zeventig en tachtig, en landen in Oost-Europa, Centraal-Amerika en Afrika in de jaren negentig. De twee grote ideologische vijanden van de democratie, het nazisme en het communisme, zijn in de twintigste eeuw verslagen, waarmee de democratie de heersende politieke ideologie is geworden.

U hebt het denken in golven van democratisering en het tellen van het aantal democratieën als maat voor de verspreiding van de democratie ook wel eens problematisch genoemd.

Zeker. Het zou beter zijn om het aantal mensen te tellen dat in een democratie leeft. De sprong van één naar zesentachtig democratieën geeft een te rooskleurig beeld, omdat het zoveel extreem kleine

landen betreft, met bevolkingsaantallen van minder dan een half miljoen, zoals Kiribati en San Marino. Tegelijkertijd verhult een daling of stijging van het aantal democratieën met één land om hoeveel mensen het hier kan gaan. Freedom House besloot bijvoorbeeld in de jaren negentig om India in zijn beoordeling te degraderen van 'vrij' naar 'deels vrij', voornamelijk op grond van het hoge niveau van politiek geweld en corruptie. Dat betekent dat het aantal democratieën met één afneemt, maar dat zijn wel één miljard mensen! In mijn boek *Patterns of Democracy* (1999) heb ik 36 landen onderzocht. India is één van die landen, maar het kent een bevolking die groter is dan die van de overige 35 bij elkaar.

Ik ben het overigens niet eens met de degradatie van India door Freedom House. Hoewel de situatie in de jaren negentig is verslechterd, is dat naar mijn oordeel niet voldoende om India niet langer als democratie aan te merken. India is enorm groot en het meeste politieke geweld was beperkt tot de periferie van het land. Stel je aan de andere kant voor dat China zou democratiseren. Dat is dan weer één land, maar met meer dan een miljard inwoners genoeg om van een vierde golf te spreken.

Is het niet zo dat veel jonge democratieën slechts electorale democratieën zijn, die toegeven aan de druk na het einde van de Koude Oorlog om zich democratisch voor te doen?

Electoral democratieën hebben inderdaad sommige kenmerken van de democratie, zoals verkiezingen, maar die verkiezingen zijn niet vrij en eerlijk, omdat de noodzakelijke burgerlijke vrijheden ontbreken. Het einde van de Koude Oorlog heeft de neiging versterkt om zich voor te doen als democratieën. Maar ook als de Koude Oorlog nog zou voortduren waren er electorale democratieën geweest. Je ontleent altijd een zekere legitimiteit aan het feit dat je rechtstreeks gekozen bent. O'Donnell noemt dit type democratieën 'delegative democracies' (1994). O'Donnell is een Zuid-Amerikaan en hij maakt zich zorgen over de democratie in Zuid-Amerika. Die houdt namelijk vaak niet meer in dan de figuur van de president, met een hele grote macht. De president wordt rechtstreeks gekozen maar kan daarna in feite doen waar hij zin in heeft. Voor de president is het een voordeel dat niet de militairen de macht voor hem hebben gegrepen, maar dat hij door het hele volk gekozen is. Presidenten

beroepen zich hierdoor al heel snel op de democratische legitimiteit, wat volgens mij een gevaar vormt van presidentiële democratie.

In uw werk wijst u op nog meer nadelen van presidentiële stelsels...

Op basis van vergelijkend politicologisch onderzoek weten we inmiddels veel meer over de vraag welke vormen van democratie beter werken dan andere. De meeste experts hebben geconcludeerd dat parlementaire stelsels zijn te verkiezen boven presidentiële stelsels. Linz geeft in zijn boek *The Failure of Presidential Democracy* (1994) de meest grondige argumentatie hiervoor. Hij wijst er ten eerste op dat in parlementaire systemen alleen de wetgevende macht door de bevolking gekozen wordt. Deze is daarmee de ondubbelzinnige vertegenwoordiging van het volk. In presidentiële systemen wordt zowel de president als de wetgevende macht door het volk gekozen. Nu is het heel goed mogelijk dat de president en de meerderheid van de wetgevers uiteenlopende politieke opvattingen hebben, zelfs wanneer ze tot dezelfde partij behoren. Het probleem is dat er geen democratisch principe bestaat om dergelijke onenigheden op te lossen, waardoor een impasse dreigt. De president komt onder dergelijke omstandigheden in de verleiding om zichzelf uitzonderlijke bevoegdheden toe te eigenen of zelfs het leger te laten ingrijpen.

Een tweede probleem is gelegen in de rigiditeit van presidentiële systemen. Presidenten worden gekozen voor een vaste termijn, die niet kan worden verlengd als de populariteit van de president voortduurt en die niet kan worden ingekort als hij incompetent blijkt, ziek wordt of door schandalen achtervolgd wordt. Presidenten kunnen natuurlijk ontslag nemen, maar de meesten bieden zo lang mogelijk weerstand tegen deze optie. Het alternatief is een 'impeachment'-procedure, maar dit proces is zeer tijdrovend en zijn ontslag vereist uitzonderlijk grote meerderheden. In een parlementair stelsel gaat dat veel sneller: een parlementaire meerderheid die haar gebrek aan vertrouwen in een premier uitsprekt is voldoende.

Zorgwekkend is ook het 'winner takes all'-karakter van presidentiële verkiezingen. De winnende kandidaat verkrijgt alle uitvoerende macht die in het presidentschap is geconcentreerd en de verslagen kandidaat verdwijnt doorgaans van het politieke toneel. In parlementaire stelsels is de winnaar daarentegen een partij, niet één persoon. Een kabinet treedt aan, niet één president. De verliezers kunnen nog

een belangrijke rol spelen in het parlement. Het 'winner takes it all'-probleem maakt presidentiële stelsels vooral gevaarlijk voor landen met scherpe etnische of religieuze tegenstellingen, omdat de winnaar altijd de vertegenwoordiger is van één groep, met uitsluiting van alle andere groepen. De collegiale kabinetten van parlementaire systemen bieden daarentegen uitstekende mogelijkheden om vertegenwoordigers van verschillende groepen in de regering op te nemen.

Een vierde nadeel van presidentiële stelsels is dat presidentiële verkiezingen een 'politics of personality' in de hand werken. De kandidaten leggen de nadruk op elkaars persoonlijke zwakheden in plaats van op rivaliserende partijen en partijprogramma's.

Uw argumentatie is overtuigend, maar ondertussen wordt nog herhaaldelijk voor presidentiële stelsels gekozen in nieuwe democratieën...

Het oordeel van experts staat inderdaad in scherp contrast met de politieke praktijk. Het presidentialisme wordt nog steeds geïntroduceerd in nieuwe democratieën. Uit mijn boek *Patterns of Democracy* is niet af te lezen wat het beste stelsel is voor de overgangperiode van een autoritair regime naar een stabiele democratie. Welk stelsel de prille democratie het beste kan beschermen blijkt er niet uit. Ik kijk namelijk alleen naar stabiele democratische stelsels. Het argument zou kunnen zijn dat je in die overgangperiode een krachtige regering nodig hebt om de democratie te beschermen als er gevaren mochten dreigen. Ik denk dat ik indirect deze redenering wel kan ontzenuwen. De 'conventional wisdom' is namelijk dat je in het algemeen een krachtige regering nodig hebt om tot beslissingen te komen en dat dergelijk leiderschap het beste kan worden geboden door machtige presidenten in presidentiële stelsels, of door eenpartijkabinetten in parlementaire systemen, zoals in Groot-Brittannië. De veronderstelling is dat de concentratie van politieke macht in de handen van één partij of één persoon een ondubbelzinnig en besluitvaardig leiderschap betekent en dus coherent beleid en snelle besluitvorming ten goede komt. Maar hier is wel wat tegen in te brengen. Presidenten mogen dan snel beslissingen kunnen nemen, maar snelle beslissingen zijn niet noodzakelijkerwijs verstandige beslissingen. Het tegengestelde lijkt eerder waar. De introductie van de *poll tax* in Engeland in de jaren tachtig is hier een duidelijk voorbeeld van: heel snel aangenomen, weinig oppositie. Het bleek echter funest te zijn en het heeft Thatcher in feite haar premierschap gekost.

Bovendien, als presidenten en eenpartijkabinetten al coherent beleid maken, dan wordt dat mogelijk tenietgedaan door de opeenvolging van verschillende regeringen. De overgang van een linkse regering naar een rechtse en vice versa kan leiden tot scherpe beleidswijzigingen die te frequent en te abrupt zijn. Effectief beleid vraagt wellicht niet zozeer een sterke hand als wel een vaste, stabiele hand; denk aan het macro-economisch beleid. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en de coalitieregeringen in parlementaire systemen zijn beter in staat om bestendig beleid voort te brengen dat ideologisch niet te ver uit het centrum ligt. Daar komt bij dat het waarschijnlijker is dat beleid wordt uitgevoerd, wanneer het wordt gedragen door een brede consensus, dan wanneer het wordt doorgedrukt door een 'besluitvaardige' regering tegen de wensen van belangrijke maatschappelijke sectoren in.

Tenslotte is het in maatschappijen met scherpe tegenstellingen, met het oog op het bewaren van de maatschappelijke vrede, veel belangrijker om tot verzoening en compromissen te komen en de grootst mogelijke inclusiviteit in het besluitvormingsproces te bestrachten ten aanzien van de verschillende groepen, dan om snel te beslissen.

Maar hoe verklaart u dat er—gegeven deze inzichten—toch nog steeds voor presidentiële stelsels wordt gekozen, bijvoorbeeld in de nieuwe democratieën in Oost-Europa?

De aantrekkingskracht van 'conventional wisdom' is groot. Daarnaast zijn oude tradities soms te sterk om te veranderen. Denk aan Latijns-Amerika, waar het presidentialisme desastreuus heeft uitgewerkt in het verleden en waar de argumenten van Linz bekend zijn en brede steun vinden, maar waar een verandering naar een parlementair systeem niet als een optie wordt gezien vanwege de lange presidentiële traditie. Tegen de achtergrond van die sterke tradities is het uiterst verrassend dat Joschka Fischer, de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, heeft voorgesteld om een presidentieel systeem in te voeren voor een federale Europese Unie, met een door de Europese bevolking gekozen president aan het hoofd van een federale regering. Dit staat in scherp contrast met de parlementaire tradities in alle lidstaten van de Europese Unie, met uitzondering van Frankrijk. In het licht van de vele nadelen van presidentiële stelsels die ik zojuist

heb genoemd, zou het volgens mij ook een grote vergissing zijn om Fischers voorstellen te volgen.

Behalve dat de opstellers van constituties geleid worden door sterke tradities, laten ze zich ook leiden door de specifieke belangen van de partijen of andere groepen die zij vertegenwoordigen. Dit kan een verklaring bieden voor de keuze voor presidentiële stelsels in Oost-Europa. Als de schrijvers van de grondwet daar partijen vertegenwoordigen die zwak zijn, maar wel populaire, goed bekende leiders hebben, dan is de verleiding groot om voor een presidentieel stelsel te kiezen.

Zoals u al zei, hebt u in uw boek stabiele democratieën onderzocht. U maakt hier een onderscheid tussen consensusdemocratieën en meerderheidsstelsels. Consensusdemocratieën worden onder andere gekenmerkt door een deling van de uitvoerende macht in brede coalitiekabinetten, een machtsevenwicht tussen de uitvoerende en de wetgevende macht, een meerpartijensysteem en een kiesstelsel gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging. Meerderheidsstelsels kennen daarentegen een concentratie van de uitvoerende macht in meerderheidskabinetten gevormd uit één partij, een dominantie van de uitvoerende macht ten opzichte van het parlement, een tweepartijensysteem, en een onevenredig systeem van districtsvertegenwoordiging waarin de kandidaat met het meeste aantal stemmen wint. U komt in uw onderzoek tot een verrassende conclusie, namelijk dat consensusdemocratieën op alle dimensies de voorkeur verdienen boven meerderheidsstelsels. Dat is een opmerkelijke uitspraak, gezien de gangbare opvatting dat meerderheidsstelsels beter presteren dan consensusstelsels.

De gangbare opvatting is inderdaad dat consensusdemocratieën wel over goede kwalitatieve eigenschappen beschikken, maar dat meerderheidsdemocratieën beter zouden presteren. Welnu, als die meerderheidsstelsels het zoveel beter zouden doen dan de consensusdemocratieën, dan zou dat zich toch ook moeten uiten in sociaal-economische successen en het beter beheersen van geweld.

Wat had ik verwacht van de empirische uitkomsten van mijn onderzoek? In feite denk ik dat ik zelf nog steeds een beetje bevooroordeeld was ten gunste van de meerderheidsdemocratie toen ik aan het boek begon! Mijn argument zou dan zijn geweest: meerderheidsdemocratieën mogen het dan een beetje beter doen, maar wil je voor dat betere resultaat ook allerlei nadelen aanvaarden? Consensusde-

mocratieën scoren namelijk significant beter op bijna alle indicatoren voor kwaliteit van de democratie, zoals vertegenwoordiging van vrouwen, politieke en economische gelijkheid, opkomst bij verkiezingen, tevredenheid van burgers, overeenstemming tussen de beleidsopvattingen van regering en kiezer, het afleggen van verantwoording voor beleid en het binnen de perken houden van corruptie. Consensusdemocratieën brengen ook wat ik noem een *kinder and gentler* systeem voort. Het is waarschijnlijker dat consensusdemocratieën verzorgingsstaten zijn, dat ze meer doen om het milieu te beschermen, dat ze minder mensen in de gevangenis stoppen en dat het minder waarschijnlijk is dat ze de doodstraf toepassen. Ook zijn consensusdemocratieën genereuzer waar het gaat om ontwikkelingssamenwerking. Maar die argumentatie over een afweging van voor- en nadelen van de consensusdemocratie bleek niet eens nodig, want mijn empirische resultaten laten zien dat meerderheidsdemocratieën *niet* effectiever zijn, niet beter presteren. Er zijn geen grote, significante verschillen, maar als één categorie het beter doet, dan is dat die van de consensusdemocratieën. Er hoeft dus—in tegenstelling tot wat doorgaans wordt aangenomen—geen pijnlijke keuze gemaakt te worden voor óf een effectief bestuur, óf een hoge kwaliteit van de democratie. De consensusdemocratie verdient namelijk op beide dimensies de voorkeur. Het is haast te mooi om waar te zijn!

Nu naar de Nederlandse situatie. Sinds de oprichting van D66 wordt hier gedebatteerd over constitutionele wijzigingen die de richting in gaan van een meerderheidsstelsel. Wat is daarover uw opvatting?

Ik heb geen grote bezwaren tegen bijvoorbeeld de gekozen burgemeester, hoewel je ook hier wel een persoonsgerichtheid van de politiek riskeert. Ik zou zelf, geloof ik, meer zijn voor een burgemeester die wordt gekozen door de gemeenteraad. Een burgemeester die een soort minister-president is, dus, op plaatselijk niveau. Het parlementaire stelsel werkt namelijk goed in dit opzicht. Je zou dan een coalitie moeten vormen binnen de gemeenteraad om een burgemeester en een bestuurscollege te krijgen, en als het niet meer werkt kun je, via een motie van wantrouwen, ook weer van de burgemeester af. Maar dit is meer een losse gedachte, want zoiets komt niet vaak voor op gemeentelijk niveau.

Wat de gekozen minister-president betreft: het oorspronkelijke

voorstel van D66, als ik mij dat goed herinner, betekende in feite een presidentieel stelsel. Men wilde de minister-president rechtstreeks kiezen voor een vaste ambtsperiode en dus niet afzetbaar laten zijn via een motie van wantrouwen van het parlement. Deze figuur mag je dan premier of minister-president noemen, maar hij functioneert in feite als een president. Een verschil zou wel zijn dat hij geen staatshoofd zou worden, alleen hoofd van de regering. Men wilde namelijk de monarchie niet afschaffen en de koningin zou dus staatshoofd blijven. Dit verschil betekent aan de ene kant dat de positie van de minister-president zwakker is dan die van een echte president, maar aan de andere kant ook sterker. Er gaat legitimiteit vanuit als je ook staatshoofd bent, dat moet de gekozen minister-president dan missen. Kijk naar het Amerikaanse systeem, oorspronkelijk ontwikkeld als republikeins en antimonarchaal. Het ritueel rond de Amerikaanse president is echter zeer vergelijkbaar met dat rond een koning. Hij komt binnen en de band speelt al 'Hail to the Chief'. Reagan vond al die ceremoniële taken heerlijk, hij genoot ervan om koning van de Verenigde Staten te zijn. Dit soort rituelen kun je bij een minister-president wat moeilijker voorstellen. Die zou de gekozen minister-president dus waarschijnlijk moeten ontberen. Je ziet trouwens ook dat minister-presidenten zich dat gemis realiseren en proberen zich wat van die pracht en praal toe te eigenen. In Berlijn werd officieel het afscheid van de geallieerden gevierd. En wie was daar de Duitse gastheer: niet de Duitse president, maar Helmut Kohl! En waarom deed hij dat: enorm veel televisie. Politici hebben natuurlijk heel graag publiciteit. Met dit voorbeeld ben ik overigens ook aangeland bij datgene wat de positie van de gekozen minister-president sterker maakt vergeleken met de Amerikaanse president: ceremonieel kost heel veel tijd. Die tijd is er dus minder voor denken over beleid.

Een van de laatste daden van minister Peper was het doen van voorstellen tot wijziging van het kiesstelsel in de richting van een meerderheidsstelsel.

Als ik nou voor één hervorming in Nederland mocht zijn, dan zou ik wel voelen voor een aanpassing van het kiesstelsel. Niet om het minder evenredig te maken, maar om de afstand tussen vertegenwoordiger en kiezer te verminderen. Dat zou kunnen door de vertegenwoordigers te laten kiezen in niet al te grote districten. Mijn voorkeur zou uitgaan naar zo'n drie tot vijf vertegenwoordigers per

district. Dan heb je natuurlijk nog wel een aantal zetels nodig die landelijk verdeeld moeten worden om de evenredigheid te garanderen. In dat geval zou bijvoorbeeld de helft via districten worden gekozen, en de helft nationaal. In Duitsland heb je ook zo'n systeem, omdat je enorme vertekeningen krijgt door enkelvoudige kiesdistricten. Dat nadeel is een eerste reden waarom ik voor meervoudige kiesdistricten pleit. Bovendien vind ik het een voordeel van meervoudige kiesdistricten dat de meeste kiezers een vertegenwoordiger van het district hebben die ze ook zelf gekozen hebben, tot wie ze zich kunnen wenden met wensen of klachten. In Engeland is het vaak zo dat iemand met een kleine meerderheid of zelfs niet eens met een meerderheid wordt gekozen. Die is dan de vertegenwoordiger van het district. Maar als jij aanhanger bent van de Labour Party en je district wordt door een conservatief vertegenwoordigd, hoe nauw voel je je dan nog verbonden met die politicus? Dit ondervang je door wat grotere kiesdistricten te maken, waardoor het grootste deel van de kiezers wel iemand kan vinden op wie hij of zij zelf gestemd heeft.

Deze voorstellen komen voort uit zorg om de vitaliteit van de democratie. Waarnemers constateren een erosie van het vertrouwen van de burgers in de politiek, afnemende interesse, vermindering van politieke activiteiten. Mensen blijven weg van de stembus, het ledental van politieke partijen daalt en die partijen zelf worden zwakker. Uw suggesties om de vitaliteit van de democratie te vergroten door een opkomstplicht in te voeren en politieke partijen te versterken door ze direct te gaan subsidiëren, zijn controversieel. Waarom stelt u deze remedies voor?

Het subsidiëren van politieke partijen komt voort uit de gedachte dat zij nodig blijven. Het is ondenkbaar een democratie te hebben zonder politieke partijen. De enige uitzondering hierop zijn hele kleine landjes. Als je die gedachte aanvaardt, dan is het belangrijk om partijen zo sterk mogelijk te houden. En in dat geval is het beter dat ze gesubsidieerd worden door een neutraal orgaan, de overheid, dan dat ze geld bijeen moeten bedelen bij het bedrijfsleven, wat de kans op allerlei vormen van corruptie verhoogt. Dat betekent niet dat je, wanneer je een systeem van partijsubsidie hebt, geen corruptie zult hebben—zie het Kohl-schandaal. Maar het maakt het schandaal van Kohl wel des te erger. De Duitse partijen hadden zich met alle subsidies die ze krijgen verder netjes moeten gedragen.

Maar worden overheidssubsidies door de partijleiding niet vooral als een middel gezien om lossers van de leden te komen staan en zou het er niet vooral toe leiden dat verkiezingen in Nederland exponentieel duurder worden?

Je kunt subsidie geven naar gelang van het aantal stemmen dat partijen weten te trekken of het aantal zetels dat zij hebben gewonnen, maar ook al naar gelang van het aantal leden van de partij. Je kunt zo proberen partijen via specifieke vormen van subsidies een *incentive* te bieden om zoveel mogelijk leden aan te trekken. Je kunt ook afspreken dat bepaalde dingen wel en andere niet kunnen worden gedaan met deze gelden. Hele korte reclamespotjes vind ik bijvoorbeeld uit den boze. Als één partij het doet, moeten de andere volgen. En als alle partijen het doen, kost het inderdaad heel veel terwijl het weinig oplevert. Partijen hebben subsidies nodig, hebben ook zendtijd nodig, maar die zou dan, zeg maar, minstens vijf minuten moeten duren. Dit soort dingen kun je vastleggen en ik denk dat partijen zich ook in dergelijke regels zouden schikken. In de Verenigde Staten is de kwestie van subsidiëring van politieke partijen heel controversieel. ‘Waarom moet ons belastinggeld worden besteed aan kandidaten?’ roept men dan. Voor mij is dat heel duidelijk: als je dat niet doet werven ze het geld uit particuliere bron. En dan is de vraag: wat is duurder voor de belastingbetaler: om die subsidie te geven of om voor de kosten op te draaien wanneer de verkozen kandidaat voordelen weggeeft aan allerlei privé-belangen? De eerste optie is veel goedkoper! In Amerika is het wel wat lastiger om subsidies te geven omdat niet goed duidelijk is aan wie je ze moet geven. Partijsubsidie is makkelijker in een land waar duidelijke partijen zijn. Als het allemaal losse kandidaten zijn, aan welke kandidaten geef je dan je subsidie, dat is inderdaad een probleem.

Uw andere voorstel, het herinvoeren van de opkomstplicht, is niet minder controversieel. De afschaffing daarvan in Nederland in de jaren zestig werd nu juist gezien als kroon op de dekolonisering van de burger, die voorheen naar het kieshokje gedreven werd.

Wat is het voordeel van een hoge opkomst? In de eerste plaats de legitimiteit van het democratische proces. In de tweede plaats krijg je een grotere ongelijkheid bij een lage opkomst. Mensen die het goed hebben – een hoger inkomen en een hogere opleiding – zijn meer geneigd te gaan stemmen dan minder geprivilegieerde burgers. On-

gelijke participatie betekent ongelijke invloed. Wie niet stemt, telt niet mee. Dit zou toch zeker voor linkse partijen een belangrijke overweging moeten zijn. Als je mensen een betere stimulans geeft om te gaan kiezen, zal er ook meer worden nagedacht over hoe men wil kiezen, en zal men zich een beter beeld vormen over wat men vindt dat de regering moet gaan doen. Politici weten heel goed wie op hen stemmen en zij stemmen hun campagnes af op wie zij denken dat hun kiezers zijn. Dus als ze weten dat bepaalde groepen niet stemmen, dan hechten zij aan deze mensen minder waarde.

Het aardige van de Nederlandse situatie was dat er een opkomstplicht bestond, en niet een kiesplicht. Het enige wat je in dat geval moet doen, is op het stembureau verschijnen. Vervolgens kun je weigeren om een stembiljet in ontvangst te nemen, of je kunt blanco stemmen. Mensen die zeggen: 'ik heb het recht om niet te stemmen', worden dus gerespecteerd.

Maar inmiddels is het in Nederland niet meer mogelijk om blanco te stemmen, althans het wordt sinds een aantal jaren niet meer geregistreerd. Niemand wist wat er met die blanco stemmen gebeurde, ook de kiesraad niet. Uiteindelijk bleek dat het te lastig was om te registreren wat ongeldig was en wat blanco. Dit is eigenlijk schandelijk, want je kunt aan de cijfers zien dat zolang de opkomstplicht bestond, je toch gauw rond de twee procent blanco stemmen had. Dat waren dus duidelijk de mensen over wie u het hebt.

Die mensen hadden dus ook kunnen weigeren om te stemmen. Maar misschien wist men niet dat dat kon. Het recht om niet te hoeven stemmen is heel belangrijk, maar wordt niet aangetast door de opkomstplicht. Overigens, een andere manier om de opkomst te verhogen zou kunnen zijn om zoveel mogelijk verkiezingen op één dag te houden. Dat wordt in Amerika al gedaan. Noodgedwongen, want het loopt daar de spuigaten uit wat betreft het aantal verkiezingen. In Californië heb ik gestemd en toen moest ik mij over veertig beslissingen uitspreken, referenda, enzovoorts enzovoorts. Als je dat allemaal apart zou moeten doen, moest je iedere week naar de stembus, en dan kun je je wel voorstellen hoe groot de opkomst zou zijn. Het probleem daar is dan weer dat er wel heel veel beslissingen tegelijk aan de burger worden voorgelegd. Wat je dan krijgt is dat mensen bovenaan beginnen met hun stem uit te brengen voor de belangrijkste beslissingen, maar halverwege houden ze ermee op. Dit gaat dus ook te ver.

Wat je in Nederland wel zou kunnen doen is twee of drie verkiezingen op één dag organiseren. Dat zou de opkomst voor bijvoorbeeld de Europese verkiezingen aanzienlijk kunnen verhogen. Het probleem daarbij is dat je in parlementaire stelsels vervroegde verkiezingen kunt hebben. Ik zou er dan voor zijn om toch ook op die datum de provinciale staten en de gemeenteraden te laten verkiezen, zelfs als ze hier nog niet aan toe zijn. Gewoon om de verkiezingen bij elkaar te houden. En verplaats die dag dan van de woensdag naar de zaterdag. Of hou het op de woensdag, maar maak daar eens in de vier jaar een vrije, feestelijke dag van. In Costa Rica is het bijvoorbeeld eens in de vier jaar verkiezingsdag. Er is daar een opkomstplicht en men maakt er ook een feestdag van. Overal vlaggen van partijen, een beetje zoals de oranjewoede hier op het ogenblik, vanwege het Europees Kampioenschap voetbal!

Als ik ten slotte nog iets kwijt mag over het referendum... Er zijn mijns inziens twee grote nadelen aan het referendum. Als het er te veel worden, krijg je het probleem van heel veel verkiezingen en een afnemende belangstelling daarvoor. Kijk naar Italië: steeds meer referenda en steeds minder belangstelling. Een tweede probleem is dat referenda heel gevoelig zijn voor deelbelangen. Het oorspronkelijke idee van het referendum was om het volk te laten meebeslissen. Maar wat je in de praktijk ziet is dat deelbelangen gebruik gaan maken van het referendum. Het is niet eens zo duur, want hoeveel kost het om handtekeningen te verzamelen voor een bepaald voorstel? Referenda per initiatief zijn de gevaarlijkste. Je zet je handtekening onder een wetsvoorstel, terwijl geen mens het leest. Als ik per referendum moet stemmen, lees ik dan al die wetsvoorstellen? Geen sprake van. Alle burgers krijgen ze thuis, maar geen hond leest ze.

Het enige referendum dat ik aardig vind is het zogenaamde correctieve referendum, waar in Nederland over gesproken wordt. Het referendum waarin je handtekeningen kunt verzamelen om een bepaalde wet die is aangenomen door het Nederlandse parlement weer ongedaan te maken. Het bestaan van deze mogelijkheid kan de legitimiteit van de Staten-Generaal verhogen. Er wordt vaak geroepen: we hebben helemaal niks te vertellen over dit beleidsvoorstel, het hele volk is tegen, enzovoorts. Nu, als dat zo is, laat het dan ook maar zien! Het is overigens interessant dat D66 tegenwoordig voorstander is van het correctieve referendum, omdat het in de praktijk in

de tegenovergestelde richting van het meerderheidsstelsel werkt, in de richting van een consensusstelsel. Kijk naar Zwitserland. In Zwitserland wordt het bestaan van het correctieve referendum genoemd als een van de oorzaken van het feit dat er zo'n breed samengestelde regering is en er zo enorm veel moeite wordt gedaan—ook in het parlement—om een zo groot mogelijke meerderheid achter wetsvoorstellen te krijgen. Er wordt heel erg op de kleine partijtjes gelet, want die kunnen lastig worden. Om dat te voorkomen probeert men een zo groot mogelijke consensus te verkrijgen. Dat is dus precies tegenovergesteld aan het idee van het meerderheidssysteem. Aanvankelijk was ook in de politicologie de neiging heel sterk om het referendum te zien als een meerderheidsbeslissing par excellence. Maar als je kijkt hoe het werkt, vooral het correctieve referendum, dan heeft het heel sterk de neiging om pacificatie of consensus te bevorderen. Het correctieve referendum past dus redelijk in mijn straatje.

We hebben het tot nu toe over democratie op statelijk niveau gehad. Veel bevoegdheden van nationale staten worden echter verplaatst naar de Europese Gemeenschap en de Europese Unie. Daarbij dreigt er een democratisch tekort. In uw werk kenschetst u de Europese Unie als een consensusdemocratie. Maar is de Unie wel democratisch en hoe zou de democratische legitimiteit van haar optreden vergroot kunnen worden?

In *Patterns of Democracy* neem ik de Europese Unie als voorbeeld van een consensusdemocratie. Uiteraard weet ik dat het geen soeverein systeem is, maar dat het een ondemocratisch geregeerd systeem zou zijn, daar ben ik het niet mee eens. Uiteindelijk worden al die organen gekozen, zij het getrap. Het zou allemaal natuurlijk best wat rechtstreekser kunnen. Ik zou ervoor zijn om er een parlementair stelsel van te maken. Misschien dat het zin zou hebben om een tweekamerstelsel in te voeren zoals in Duitsland, met een Bondsraad en een Bondsdag. Dat het een consensusdemocratie zou moeten blijven, dat staat voor mij vast. Als je kijkt naar hoe groot de verscheidenheid is in Europa, naar de nog sterke nationale gevoelens die er leven, dan geloof ik niet dat je daar zomaar een meerderheidsstelsel in zou kunnen voeren. In een parlementair stelsel zouden naar ik verwacht ook informele afspraken worden gemaakt, om te garanderen dat de kabinetten representatief zouden zijn voor de hele gemeenschap. Het zou voor Nederlanders niet aanvaardbaar zijn als je

een kabinet zou krijgen dat bijvoorbeeld voornamelijk uit Zuid-Europëanen zou bestaan.

Er wordt vaak gezegd dat het ontbreken van Europese partijen en een Europese politieke cultuur waarin over Europese kwesties wordt gedebatteerd een probleem vormt voor dergelijke institutionele hervormingen...

Daar heb ik twee antwoorden op. Het eerste is: wanneer je zo'n parlementair stelsel instelt, zal dat een sterke stimulans zijn voor de vorming en versterking van Europese partijen. Partijvorming is nu veel minder nodig. Anderzijds moet je aanvaarden wat onontkoombaar is. De Unie is een heel groot systeem, van de orde van grootte van de Verenigde Staten en India. Heb je daar coherente, gedisciplineerde partijen? In India zeker niet. Daar is de verscheidenheid zeer groot en is het heel moeilijk om er een dergelijk partijstelsel op na te houden. De Congrespartij is eigenlijk de enige echte nationale partij en die is verzwakt. In Amerika zijn de partijen natuurlijk ook zwak, vanwege de gevolgen van voorverkiezingen en vanwege het presidentiële stelsel, maar ook omdat Amerika zo groot is. Als je in Amerika vraagt: hoeveel partijen zijn hier, dan zegt men wel eens: 'honderd partijen', in iedere staat twee. De nationale partijen zijn vrij zwakke confederaties van partijen. Gedeeltelijk moet je zeggen: als je kiest voor een grote, democratische Unie, dan kies je ook wel een beetje voor zwakkere partijen dan die we in afzonderlijke landen gewend zijn.

Als je een rechtstreeks gekozen Europees Parlement zou hebben, met een Europees kabinet en minister-president, dan kan ik me nauwelijks voorstellen dat in de Europese verkiezingen Europese kwesties niet aan de orde zouden komen. Zulke ontwikkelingen zijn altijd een wisselwerking tussen structuren, culturen en attitudes, enzovoort. Als de institutionele structuur verandert, reageren politici en partijen daarop. Zij gaan anders handelen. Dergelijke ontwikkelingen nemen alleen veel tijd in beslag.

A. Hamilton, J. Jay en J. Madison, 1788, *The Federalist Papers*, New York: McLean.

Freedom House, 1999, 'Combined Average Ratings—Independent Countries [1999–2000]', New York: www.freedomhouse.org.

S. P. Huntington, 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.

A. Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven en Londen: Yale University Press.

J. J. Linz, 1994, 'Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?', in: J. J. Linz en A. Valenzuela (red.), *The Failure of Presidential Democracy*, p. 2–87, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

G. O'Donnell, 1994, 'Delegative Democracy', in: *Journal of Democracy* 5, no. 1, januari, p. 55–69.

Jos de Beus (1952) is hoogleraar politieke theorie, afdeling politico-logie, faculteit der gedrags- en maatschappijwetenschappen van de Universiteit van Amsterdam. De Beus werkt aan boeken over de politieke theorie van de politieke wereldvorming en over de Derde Weg in de sociaal-democratie. Hij is curator van de Wiardi Beckman Stichting, lid van de raad van toezicht van het Observatoire Social Européen te Brussel en lid van de raad van toezicht van het European Public Policy Network van het Institute for Public Policy Research in Londen. Recente publicaties: 'Does Equality Travel?', in: D. Kalb et al. (red.), *The Ends of Globalization*, Lanham (Mrd.): Rowman & Littlefield, 2000; 'Dondeyne-lezing: Schending van mensenrechten als aanleiding tot oorlog', *Ethische Perspectieven*, 10, Leuven, maart 2000; 'Dutch Social Democracy and EMU', in: T. Notermans (red.), *Social Democracy and Monetary Union*, New York: Berghahn Books, 2000 en 'Rottenbergrede ofwel de rommelige redding van de Partij van de Arbeid', in: D. Pels en H. Te Velde (red.), *Politieke stijl*, Amsterdam: Spinhuis, 2000.

Piet Dankert (1934), onderwijzer, leraar geschiedenis, oud-voorzitter Federatie van Jongerengroepen in de pvdA, werd in 1963 medewerker van internationaal secretaris pvdA Max van der Stoel, en volgde deze in 1965 op. Hij kwam in 1968 in de Tweede Kamer en in 1977 in het Europees Parlement. Hij was van 1982 tot 1984 voorzitter van dat parlement en van 1989 tot 1994 staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Hij publiceert regelmatig over internationale vraagstukken.

Michael Dauderstädt is verbonden aan de afdeling Internationale Dialoog, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, Duitsland. Vorig jaar publiceerde hij samen met André Gerrits en György Márkus *Troubled Transition. Social Democracy in East Central Europe* (Bonn/Amsterdam, 1999).

Jolle Demmers (1965) studeerde politicologie aan de Universiteit van Amsterdam en was promovendus bij de vakgroep culturele antropologie van de Universiteit Utrecht, waar zij tevens ontwikkelingsstudies doceerde. Inmiddels is zij werkzaam bij het Centrum voor Conflictstudies van deze universiteit. Haar publicaties gaan over neoliberalisme, regionale politiek en politieke cultuur, in het bijzonder in Mexico. Ze is auteur van *Friends and Bitter Enemies—Politics and Neoliberal Reform in Yucatán, Mexico* (Amsterdam, Thela Thesis, 1998).

Wim Derksen (1952) studeerde empirische sociologie aan de RU Groningen. Tussen 1989 en 2000 was hij hoogleraar bestuurskunde en houder van de Thorbecke-leerstoel (binnenlands bestuur) aan de Universiteit Leiden. Vanaf 2000 is hij hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Van 1993 tot 2000 was hij tevens lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Alex Fernández Jilberto (1948) doceert internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij studeerde politieke wetenschappen aan de Universidad Católica de Chile, promoveerde aan de Universiteit Leiden en was bij verscheidene andere universiteiten in Latijns-Amerika en Europa werkzaam als docent en onderzoeker. Van zijn hand verschenen artikelen en boeken over de politieke economie van de ontwikkeling van Latijns-Amerika en de Derde Wereld. Hij redigeerde onder andere *Liberalization in the Developing World—Institutional and economic changes in Latin America, Africa and Asia* en *Regionalization and Globalization in the Modern World Economy—Perspectives on the Third World and Transitional Economies*, die respectievelijk in 1996 en 1998 verschenen bij Routledge (Londen).

André Gerrits is verbonden aan het Oost-Europa Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Hij publiceert onder meer regelmatig over internationale politiek en de situatie in Centraal- en Oost-Europa. Vorig jaar publiceerde hij, samen met Michael Dauderstädt en György Márkus, *Troubled Transition. Social Democracy in East Central Europe* (Bonn/Amsterdam, 1999).

Barbara Hogenboom (1967) studeerde politicologie aan de Universiteit van Amsterdam, waar zij vervolgens werkzaam was tot 1997.

Sindsdien is zij wetenschappelijk medewerker van de Wiardi Beckman Stichting. Zij publiceert over internationaal economisch en financieel beleid en transnationale politiek. Voor haar proefschrift *Mexico and the NAFTA Environment Debate—The Transnational Politics of Economic Integration* (Utrecht, International Books, 1998) won ze de Nederlandse politicologenprijs. Recentelijk redigeerde zij de bundel *Geld zonder grenzen—Nieuwe regels voor het kapitaalverkeer* (Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 2000).

Emanuel de Kadt (1933) studeerde sociologie in Engeland en de vs. Hij was gedurende acht jaar docent aan de London School of Economics, werkte daarna meer dan vijftintig jaar aan het Institute of Development Studies (University of Sussex), laatstelijk als Academic Director. Hij is nu hoogleraar in Utrecht (culturele antropologie). Hij was president van de European Association of Development Institutes (EADI) van 1985–1990 en voorzitter van de RAWOO van 1994 tot 1996. Sinds 1997 is hij voorzitter van de Commissie Ontwikkelings Samenwerking van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).

Voornaamste publicaties: *Catholic Radicals in Brazil* (1970); *Tourism, Passport to Development?* (1979); met Renato Tasca: *Promoting Equity: A New Approach from the Health Sector* (1993); met William Ellis: *Cities Divided Against Themselves: The Case of Fortaleza. Social Reform in a Brazilian Metropolis* (1996); met Domingos Armani e.a.: *NGOs and Institutional Development. The Dutch Co-financing Programme in Brazil* (1997); *Back to society and culture: on aid donors' overblown concern with 'governance' and democratisation* (Oratie Utrecht, 1999).

Kristoffel Lieten is verbonden aan de Amsterdamse School voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek en doceert ontwikkelingsproblematiek in het vakgebied culturele antropologie/niet-westerse sociologie. Hij is ook voorzitter van Irewoc, een stichting die zich bezighoudt met onderzoek naar kinderarbeid. Zijn meeste boeken zijn geïnformeerd door antropologisch/sociologisch veldwerk in India, Pakistan en Nepal en richten zich op theoretische aspecten van de ontwikkelingsproblematiek. Een groot aantal boeken en artikelen onderzocht de effecten van landhervormingen in enkele Indiase deelstaten, decentralisatie en plattelandsontwikkeling, multinationale

ondernemingen en industrialisering en politieke ontwikkelingen in Zuid-Azië. Tevens voerde hij samen met Fons van der Velden de redactie van *Grenzen aan de Hulp. Beleid en effecten van ontwikkelings-samenwerking* (Amsterdam 1998).

Nico Schrijver (1954) is hoogleraar volkenrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en het Institute of Social Studies en gasthoogleraar Europa en Noord-Zuidbetrekkingen aan het Europa Instituut van de Université libre de Bruxelles. Hij publiceerde onder meer het boek *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties* (Cambridge, 1997). Voorts is hij voorzitter van de pvdA-adviescommissie Ontwikkelingssamenwerking en van de Academic Council on the United Nations System.

Monika Sie Dhian Ho is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en is redacteur van het *Jaarboek voor het democratisch socialisme*. Zij publiceert over internationale en Europese vraagstukken en Nederlands buitenlands (economisch) beleid. Met Wil Hout redigeerde zij *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering* (Assen: Van Gorcum, 1997); en met Eric Phillipart schreef zij *The Pros en Cons of Closer Cooperation within the European Union. Argumentation and Recommendations* (Den Haag: WRR, 2000).

Bart Tromp (1944) doceert politieke wetenschappen aan de Universiteit van Leiden, is onder meer bijzonder hoogleraar in de theorie en geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam, politiek columnist van *Het Parool* en, sinds de oprichting, redacteur van dit jaarboek. Voorts is hij lid van de Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Zijn meest recente boek is de essaybundel *Tegen het vergeten* (Nieuwegein: Aspekt, 1997).

