

Volksofstand in het Midden-Oosten (1)

De Arabische lente: een mistig seizoen

Democratie in de Arabische wereld. Iedereen wil het — dat is het nieuws niet. Maar kan het ook? Paul Aarts en Marcia Luyten schetsen de voorwaarden.

PAUL AARTS & MARCIA LUYTEN

Het was een zeldzame keer dat in de tv-verslaggeving over de Arabische lente de vraag werd gesteld: 'Is er een basis voor democratie in deze landen?' In een extra lange uitzending van Nieuwsuur legde Mariëlle Tweebeeke die vraag voor aan Tariq Ramadan. De islamoloog antwoordde: 'Ze willen democratie. Ze willen een eind aan corruptie. Ze willen transparantie.'

Ramadan zei behartenswaardige dingen over de opstanden in het Midden-Oosten, maar dit was geen goed antwoord. Hij bedoelde: er is een diep verlangen naar democratisch bestuur — er is een electorale basis voor. Tweebeeke vroeg echter naar iets anders: hoe waarschijnlijk is het dat Tunesië, Egypte, Libië, Jemen, Bahrein, Saoedi-Arabië, Marokko en andere Arabische staten democratisch worden; dat ze een einde maken aan corruptie en serieus werk maken van transparant bestuur? En waar hangt dat van af?

Over de auteurs Paul Aarts doceert internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam en publiceert regelmatig op het gebied van Midden-Oostenstudies. Marcia Luyten is cultuurhistoricus en econoom, en is werkzaam als publicist.

Noten zie pagina 14

Het zijn vragen die nauwelijks worden gesteld. Niet op tv, soms — maar te weinig — in kranten en in tijdschriften. En waar die vraag bij uitzondering op tv wordt gesteld, blijft hij onbeantwoord. Het intensieve debat zoals dat in de media is gevoerd over de opstanden in Arabische landen in Noord-Afrika, het Midden-Oosten en op het Arabische schiereiland neigt naar versimpeling van een complex sociaal en politiek proces. In tv-berichtgeving wordt de werkelijkheid min of meer binair voorgesteld. Er zijn twee grootheden die steeds tegenover elkaar staan:

1. Een dictator versus een democratie — met vrije verkiezingen als teken des ondersheids;
2. Democratie versus islami(s)tisch bestuur.¹

Met name die laatste tegenstelling staat een analyse van vooruitzichten voor democratisering in de weg. De kansen op een proces van politieke liberalisering worden gelijkgeschakeld aan de electorale kansen van islamistische partijen. Waar islamisten geen kans maken is democratie binnen handbereik.

In Nieuwsuur heeft Midden-Oostendeskundige Bertus Hendriks de obsessie met islamistisch bestuur herhaaldelijk ontzenuwd. De opstanden zijn niet religieus gemotiveerd, vertelde hij. Het is armoede die mensen naar

pleinen drijft. ‘Ze vinden geen baan, zonder inkomen kunnen ze niet trouwen. De prijzen van suiker en olie zijn gestegen.’ Maar die relativering doet niets af aan de denkrichting van de programmamakers: de vraag naar democratisering is de vraag naar de kans op islamitisch bestuur. Op de Nederlandse tv is dat het dominante frame.

INDICATOREN

Of politieke liberalisering kans maakt, hangt allereerst af van de economische, sociale en culturele omgeving waarin hervormingen plaatsvinden. Zonder analyse van die constellatie blijft de Arabische lente een seizoen vol mist.

Aanhangers van verschillende democratiseringstheorieën hebben jarenlang gesteggeld over de condities waaronder democratisering mogelijk was. Overigens werd eerst over voorwaarden niet zo veel gesproken. In de jaren tachtig en negentig, toen na de Koude Oorlog de democratie aan een zegetocht begon — de Franse president Mitterand hield in 1990 in La Baule alle Franstalige Afrikaanse staatshoofden voor dat er geen andere bestuursvorm meer werd getolereerd dan de democratische — meenden pleitbezorgers dat een democratische transitie snel kon gebeuren én dat die overal mogelijk was.

Na een paar eclatante mislukkingen — Burundi en Rwanda in de jaren negentig, Irak en Afghanistan in het nieuwe millennium, om de ergste te noemen — stelden de aanhangers van de *sequencing*-theorie dat een land aan strikte voorwaarden moet voldoen, wil democratisering niet uitmonden in geweld.² Voordat effectieve staatsinstituties zijn opgebouwd, zouden verkiezingen de kans op een gewapend conflict vergroten.

Daar tegenover staan de pleitbezorgers van *gradualism*. Zij vinden de *sequencing*-denkers rigide, en veel te somber bovendien.³ Volgens gradualisten is politieke liberalisering een iteratief proces. In verschillende contexten kan volgens Thomas Carothers aan democratie worden gebouwd, hetzij langzaam, hetzij met

een scherp oog voor de sociale en culturele context. Eenmaal ingezet, kan het proces van liberalisering de voorwaarden scheppen voor haar verdere vervolg.

Politicologen mogen dan verschillen van mening over hoe strikt de voorwaarden zijn voor een succesvol democratiseringsproces, ze zijn het wel eens over het belang van onderliggende structuren en andere omstandigheden, zoals geschiedenis, cultuur en buurlanden. De laatste jaren is er een groeiende consensus ontstaan over wat een vruchtbare grond is voor een democratie.

Bij denkers uit beide scholen geniet Carothers groot gezag. Inzake democratische transities laveert hij tussen democratieromantici en -sceptici. Op basis van gedetailleerd onderzoek analyseert hij onder welke voorwaarden en met welke strategieën een proces van democratisering zinvol is en kans van slagen heeft. Hij schreef daar twee boeken over die standaardwerken werden in het helpen opbouwen van democratie: *Critical Mission, Essays on Democracy Promotion and Aiding Democracy Abroad*, *The Learning Curve*.⁴

In *Foreign Policy* (maart 2011) stelde hij een lijst op van vijf omstandigheden die een groot effect hebben op democratisch succes.⁵ Daarbij merkt Carothers op dat dit ‘indicatoren van waarschijnlijkheid’ zijn, geen noodzakelijke voorwaarden. Hij noemt: 1. het niveau van economische ontwikkeling, 2. de mate van concentratie van de bronnen van nationale welvaart, 3. de coherentie en capaciteit van de staat, 4. maatschappelijke verdeeldheid gebaseerd op identiteit — zoals religie, etniciteit, stammen en clans en 5. ervaring met politiek pluralisme in het verleden.

In een impressionistische schets beschrijven wij de voedingsbodemp voor politieke liberalisering voor een aantal landen die een Arabische lente beleven. Daarbij maken we geen hermetische indeling naar Arabisch, Noord-Afrikaans of Midden-Oosten, omdat sommige relevante regionale ontwikkelingen dan buiten beeld blijven. Al dekt de aanduiding Midden-Oosten in brede zin (inclusief Marokko en Tunesië) de besproken regio het beste.

HET NIVEAU VAN ECONOMISCHE
ONTWIKKELING

Hoewel economische ontwikkeling zich uitdrukt in allerlei grootheden (diversificatie van een economie, samenstelling van de export, arbeidsproductiviteit), wordt in de praktijk meestal gebruikgemaakt van één kengetal: het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking, bnp/capita.

In het proces van economische groei verandert niet alleen de waardeoriëntatie van een samenleving (die wordt meer seculier, meer rationeel en meer gericht op zelfexpressie⁶), de kans op geweld in een democratie neemt bij het stijgen van de welvaart sterk af.

Dat laatste is een belangrijke conclusie van Paul Collier in *Wars, Guns and Vote: Democracy in Dangerous Places*. Hij onderzoekt weliswaar de overgangen van dictatuur naar 'democratie' in Afrika's armste landen, zijn bevindingen zijn interessant voor de hervorming van de dictaturen in Noord-Afrika.⁷ Collier stelt dat wat vaak wordt gezien als de verspreiding van democratie in de jaren negentig, in feite de verspreiding van verkiezingen was. Zonder dat de macht van de winnaar wordt ingeperkt, zijn verkiezingen een strijd op leven en dood. Het resultaat noemt hij *democracy*.⁸

Die waanzin doet zich voor omdat verkiezingen organiseren veel gemakkelijker is dan het instellen van checks en balances. Collier ontdekte dat wanneer democratie niet meer betekent dan verkiezingen, het democratiseringsproces schadelijk is voor een meer fundamenteel hervormingsproces.

Opmerkelijk resultaat van Colliers onderzoek is dat in arme landen democratie de kans op een gewapend conflict sterk vergroot. De grens ligt bij een bnp/capita van \$ 2.700; wat neerkomt op \$ 7 per dag. Boven een jaarinkomen per hoofd van de bevolking van \$ 2.700, neemt in een democratie de kans op stabiliteit toe. Andersom neemt in dictaturen die substantieel rijker worden, heel opmerkelijk, de kans op geweld toe.

In Sub-Sahara Afrika is het inkomen per hoofd van de bevolking vrijwel overal substantieel lager dan \$ 2.700 per jaar (Oeganda: \$ 460⁹, Rwanda: \$ 460. Ook interessant: Afghanistan zit ver onder Colliers drempelinkomen met \$ 310 (in 2008) en China ging er met \$ 3.050 pas in 2008 overheen).

In arme landen vergroot democratie de kans op een gewapend conflict

De inkomensverschillen tussen de Arabische staten zijn groot. Gemiddeld ligt het bnp/capita ver boven de \$ 2.700. Het inkomen per hoofd van de bevolking is in Koeweit met \$ 43.930 (2007) bijna zo hoog als in Nederland (\$ 48.520). Bahrein heeft een bnp van \$ 25.420 (2008), Saoedi-Arabië: \$ 17.700 (2008), Libië: \$ 12.020, Tunesië: \$ 3.720, Syrië: \$ 2.410 en Egypte: \$ 2.070. Hekkensluiter is Jemen met \$ 1.060. Volgens de graadmeter van Collier zou Egypte een beetje en Jemen ver onder de kritische grens zitten. Dat het bnp/capita geen deterministische parameter is voor democratisering, bewijst een land als India. Met \$ 1.180 maar net rijker dan Jemen, is India al decennia een stabiele en levendige democratie.

CONCENTRATIE VAN BRONNEN VAN NATIONALE WELVAART

In de Noord-Afrikaanse landen en de landen op het Arabisch schiereiland zijn natuurlijke grondstoffen en productiemiddelen geconcentreerd in de handen van een kleine elite. Dit is kenmerkend voor het type ordening in deze landen. Omdat veel Arabische landen het gros van hun inkomsten halen uit olie — een soort van *rent*, ofwel: 'onverdiend inkomen' — worden ze vaak aangeduid als renteniersstaten. Ze worden geleid door een puissant rijke elite voor wie het *raison d'être* van de staat ligt in hun

eigen zelfverrijking. Het staatssysteem werkt niet om het land te ontwikkelen, maar om de macht voor de heersende klassen te behouden — en daarmee de mogelijkheid om zich zo veel mogelijk van zijn middelen toe te eigenen. Alle grote olie-exporterende landen in het Midden-Oosten zijn renteniersstaten. Egypte heeft veel minder olie dan de meeste Golfstaten of Libië, maar het krijgt ‘rents’ uit de inkomsten van het Suez-kanal en uit Amerikaanse steun.

In veel van deze staten volgt macht de wetten van het patronagesysteem. Dat werkt grofweg als volgt. De elite verdeelt de middelen. Vervolgens kopen de kopstukken van de elite steun bij een achterban door die te laten mee profiteren van de welvaart. Die achterban, bestaande uit minder grote goden, bouwt ook weer een eigen machtsbasis met behulp van gunsten, giften en diensten. De achterban steunt zijn ‘patron’ zolang die bescherming levert.

Daarbij is de non-elite geen grote massa die als anonieme individuen worden behandeld. De renteniersstaten kennen een systeem van steun en bescherming dat is gebaseerd op persoonlijke relaties, vormgegeven in patroon-cliëntrelaties.¹⁰

In dit systeem is de elite niet overmatig geïnteresseerd in het heffen van belastingen. Daarmee treedt namelijk een mechanisme in werking dat essentieel is voor een proces van democratisering, maar waar machthebbers in een renteniersstaat niet van willen weten. Wie belasting betaalt, gaat de machthebbers verantwoordelijk houden voor wat er met het geld is gedaan. Zijn de publieke middelen goed besteed? Die vraag is het hart van een democratische ordening. In een renteniersstaat leggen politici en bestuurders doorgaans weinig verantwoording af.

Deze omkering van ‘no taxation without representation’ — de leus van de (originele) Boston Tea Party — in ‘without taxation no representation’ is evenwel geen wetmatigheid. Specifieke politiek-historische en sociaal-economische omstandigheden kunnen ertoe leiden dat ook zonder dat er belasting wordt afgedra-

gen politieke inspraak wordt geëist. Koeweit is daarvan een voorbeeld. Deze renteniersstaat bij uitstek kent een uitgebreid stelsel van sociale voorzieningen. Onderwijs en gezondheidszorg zijn gratis, subsidies drukken de kosten van levensonderhoud, en er zijn gesubsidieerde hypotheeken voor wie een huis wil kopen.

Veel Arabische landen worden geleid door een puissant rijke elite voor wie het raison d'être van de staat ligt in hun eigen zelfverrijking

Die arrangementen van de welvaartsstaat zijn intussen politieke rechten geworden. Op momenten dat de olieprijs substantieel daalt en er dus minder inkomsten beschikbaar zijn om de loyaliteit van de burgers te kopen, bezuinigt de overheid op de welvaartsstaat en protesteren diezelfde burgers. Dergelijk protest heeft al menigmaal geleid tot intrekking van de beoogde bezuinigingen. Dit fenomeen doet zich met enige regelmaat voor in de landen van het Midden-Oosten, ook in andere renteniersstaten.

Afgaand op het werk van de Amerikaanse econoom en Nobelprijswinnaar Douglass C. North, is de indicator ‘concentratie van bronnen van welvaart’ belangrijk voor het onderscheid tussen een ‘limited access order’ en een ‘open access order’. In de open samenleving is er concurrentie om de middelen en de macht — dat wat wij ‘democratie’ noemen. In de samenlevingen met ‘beperkte toegang’ zijn economische en politieke macht samengeballd in de handen van enkelen.

Die selectieve verdeling van de bronnen van welvaart is niet toevallig en ze is functioneel. Het is volgens North de manier waarop deze samenlevingen geweld beheersen. Wie met geweld aanspraak zou kunnen gaan maken op

de bronnen van welvaart, wordt geïncorporeerd in de elite. Die krijgt een deel van de taart.

Voor de overgang van een besloten toegangs-samenleving naar een open samenleving is het belangrijk dat institutionele relaties onpersoonlijk worden. North — en met hem andere democratietheoretici — noemt die onverpersoonlijking een drempel naar een meer open ordening, één waarin de bronnen van welvaart inzet zijn van de strijd om macht.

Wellicht ten overvloede: waar het gaat om de concentratie van de bronnen van welvaart, zijn de Arabische landen over het algemeen slecht uitgerust voor politiek pluralisme. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat er per situatie geen (grotere of kleinere) verschillen zouden kunnen bestaan. De pure renteniersstaten (Saoedi-Arabië, Libië) staan er bij uitstek minder goed voor dan de semi-renteniersstaten (Egypte, Syrië, Jemen) of de landen die een meer productieve economie hebben (Tunesië).

COHERENTIE EN CAPACITEIT VAN DE STAAT

De institutionele kracht van een staat is in democratie- en ontwikkelingstheorieën steeds meer de cruciale variabele geworden. Ontwikkelingseconoom Dani Rodrik spreekt over 'The primacy of institutions'. Rodrik: 'Er is wijdverbreide overeenstemming [...] dat de kwaliteit van instituties de sleutel is naar voortgezette patronen van welvaart in de wereld.'¹¹ In acht genomen dat economische ontwikkeling en democratisering vaak samen opgaan, wekt het geen verbazing dat wanneer Carothers in *Aiding Democracy Abroad* een kader schetst voor hulp bij politieke liberalisering, hij uiteenzet hoe steun te geven aan het opbouwen van de instituties van de liberale rechtsstaat (verkiezingen, politieke partijen, rechtsstaat, lokale bestuursorganen, niet-gouvernementele organisaties, vakbonden en media).¹²

Waar het gaat om de coherentie en slagkracht van de staat, zijn er grote verschillen tussen de landen in het Midden-Oosten. Egypte heeft een redelijk ontwikkelde overheid, georganiseerd in

meer en minder effectieve instituties. Effectief zijn de instituties die de monopolie-macht van de heersende klasse moesten garanderen: allereerst het leger, de gehate mukhabarat (veiligheidsdienst), de politie, en een uitgebreid, duister netwerk van agenten en informanten).

Instituties die in een democratie tegenmacht belichamen, zoals de rechterlijke macht, zijn zwak ontwikkeld. In 2010 onderzocht Transparency International het bestuur in vier landen in het Midden-Oosten: in Egypte, Libanon, Marokko en Palestina. Ze evalueerde de uitvoerende en wetgevende macht, politieke partijen, de rechterlijke macht, anti-corruptie-organisa-

Wat betreft de coherentie en slagkracht van de staat, zijn er grote verschillen tussen de landen in het Midden-Oosten

ties en onafhankelijke media.¹³ De onderzochte landen hadden als overeenkomst dat corruptie een belemmering is voor transparant bestuur en voor ontwikkeling. Diefstal, omkoping en patronage zijn volgens *The Good Governance Challenge* alomtegenwoordig en worden algemeen geaccepteerd als *a fact of life*. Egypte, Libanon en Palestina beschikken niet over een anticorruptie-organisatie. Marokko wel, maar ze heeft geen enkele macht om misstanden te onderzoeken of aan te klagen.

In Tunesië en ook in Egypte gaan de veranderingen snel. In navolging van Tunesië werd midden maart ook in Egypte besloten de geheime dienst te ontmantelen — een belangrijke stap, omdat de oude instituties voertuig zouden blijven van de belangen van de oude heersers. In Roemenië werd dat na de val van Ceausescu nagelaten, wat hervormingen in Roemenië heeft belemmerd.

Intussen proberen hervormers in allerlei domeinen de oude instituties in te richten voor

politieke liberalisering. De staatsmedia worden ontmanteld, de rechters stellen zich onafhankelijker op en hebben het verbod op sommige politieke partijen opgeheven, de minister van justitie heeft zichzelf het recht afgenomen om rechters te benoemen, Mubarak-stromannen

Werkten de instituties in Egypte en in Tunesië vooral om de zittende elite in het zadel te houden, Libië hééft nauwelijks instituties

worden uit de universiteitsbesturen gewerkt en binnen de Moslim Broederschap eisen jonge leden meer interne transparantie.¹⁴

Werkten de instituties in Egypte en in Tunesië vooral om de zittende elite in het zadel te houden, Libië hééft nauwelijks instituties. Er is een organisatiestructuur van volkscomités, maar de facto voert de familie-Kaddafi een alleenheerschappij. Deze sterk verschillende institutionele architectuur draagt de sporen van de kolonisatie. Egypte maakte na 1882 deel uit van het Britse Rijk, Tunesië werd in 1881 een Frans protectoraat en Libië ontstond als land in feite pas in 1929, toen de Italiaanse kolonisator drie afzonderlijke provincies samenvoegde (de kolonisatie zelf was al in 1911 begonnen). In de eerste twee provincies bouwde de kolonisator een uitgebreid bestuursstelsel. In Italiaanse ogen was Libië vooral bedoeld als vierde kust: het zou ruimte bieden waar het thuisland overbevolkt raakte. Voor zover de Italianen een bestuursapparaat vormden, werd de bevolking daar volledig van buitengesloten. Tijdens de pacificatie van het binnenland vond volgens sommige bronnen bijna de helft van de Libische bevolking de dood.¹⁵

Jemen is weer een ander verhaal. Noord-Jemen maakte tot 1918 deel uit van het Ottomaanse Rijk, Zuid-Jemen was een Brits protectoraat tot 1967. In 1990 gingen de Arabische Republiek

(Noord-)Jemen en de Democratische Volksrepubliek (Zuid-)Jemen onder leiding van Ali Abdullah Saleh samen. Jemen zette aansluitend de eerste schreden op het pad van democratisering (via verkiezingen, een redelijk vrije pers en het ontstaan van een maatschappelijk middenveld). Jemen werd zelfs ten voorbeeld gesteld aan andere landen in de regio. Van die voorbeeldfunctie is vandaag de dag weinig over. In de loop van de afgelopen jaren is het centrale gezag — altijd al minimaal — nog verder gereduceerd en feitelijk beperkt tot de hoofdstad Sana'a. Publieke diensten als onderwijs en gezondheidszorg worden in de stedelijke gebieden minimaal, op het platteland — het overgrote deel van Jemen — nauwelijks geleverd. Slechts de helft van de bevolking kan lezen en schrijven; onder vrouwen bedraagt de ongeletterdheid bijna zeventig procent.

Het zal duidelijk zijn dat de landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika op deze indicator nogal verschillend scoren. Enerzijds Libië als staatloze staat, en anderzijds Tunesië en Egypte met redelijk ontwikkelde staatsinstituties. Daar tussenin figureert het uiterst fragiele Jemen.

MAATSCHAPPELIJKE VERDEELDHEID GEBASEERD OP IDENTITEIT

De mate waarin een democratisch bestel gevoelig is voor gewapend conflict, wordt sterk bepaald door de homogeniteit of heterogeniteit van een samenleving. Verdeeldheid langs etnische, religieuze, tribale, clans of regionale lijnen is voor een stabiele democratie een handicap.

Ook in deze dimensie kennen de Arabische landen grote verschillen. Egypte en Tunesië zijn overwegend homogeen. Er is in Egypte een 10% minderheid van kopten. Al wekken de recente aanslagen op koptische kerken een andere indruk, tussen de islamitische meerderheid en de christelijke minderheid is doorgaans sprake van een vreedzame *cohabitation*.

Jemen daarentegen is een kruitvat. President Saleh oefent macht uit door loyaliteit te kopen bij de leiders van verschillende stammen. Die

speelt hij tegen elkaar uit. Daar komt bij dat Al Qaida in Jemen een zekere machtsbasis heeft. Intussen speelt er een tweetal regionale conflicten: in het zuiden waar aspiraties tot afscheiding bestaan en in het noorden waar zich sinds 2004 een bloedige strijd voltrekt tussen regeringstroepen en de opstandige Al-Houthi-beweging. Jemen heeft een grote wapendichtheid. Op elke twee Jemenieten heeft er minimaal één een wapen.

Libië is verdeeld langs clans, stammen en etniciteiten. Bovendien speelt er een religieus dispuut. Kadaffi bedacht een geheel eigen (zinnige) variant van de islam, waardoor hij niet alleen de eenvoudige gelovige maar vooral de gevestigde geestelijkheid tegen zich in het harnas joeg. Dat laatste leidde onder meer tot een substantiële aanwezigheid van jihadistische groeperingen, vooral in het oosten van het land. De maatschappelijke verscheidenheid wordt gerepresenteerd in het allegaartje dat 'Nationale Overgangsraad' heet, door president Sarkozy hartstochtelijk omarmd als de vertegenwoordiger van het Libische onderdrukte volk.

ERVARING MET POLITIEK PLURALISME

Weinig landen hebben serieus ervaring opgedaan met politiek pluralisme. Hier kunnen we dus kort zijn. Het ene uiterste van het spectrum wordt bezet door landen als Libië (zonder enige traditie van politiek pluralisme), op enige afstand gevolgd door Saoedi-Arabië dat wel enige vorm van politieke en civiele vrijheden kent, met aan de andere kant landen als Jemen, Bahrein en Egypte die elk — op verschillende momenten en op verschillende manieren — momenten hebben gekend dat het politieke systeem tijdelijk werd geopend. Ook Tunesië kende zo'n (kortstondig) tijdperk van liberalisering begin jaren tachtig van de vorige eeuw. Veel eerder, tijdens het Interbellum, kende Egypte (maar ook Syrië en Irak) zelfs een periode van heuse parlementaire vertegenwoordiging. Dat laatste is alleen zo lang geleden dat er weinig mensen zijn die dat nog hebben meegemaakt.

EEN LANGE WEG

Deze analyse van de omstandigheden die bepalen hoeveel kans een proces van politieke liberalisering maakt, is reden tot zowel optimisme als aarzeling. Hoop is er omdat langs de grote lijnen van de geschiedenis, langs de grote lijnen van voortschrijdende modernisering, de omstandigheden steeds gunstiger worden voor democratisering. In de tussentijd is politieke hervorming een chaotisch, complex en weinig lineair proces.

Twijfel is er ook omdat het beeld dat nu van het Midden-Oosten oprijst niet bepaald rooskleurig is. De patronagesystemen die de software vormen van de beschreven samenlevingen staan op gespannen voet met politieke liberalisering. De verantwoordingsmechanismen die het hart vormen van een democratie ondermijnen de wetten van de patrimoniale samenleving waarin een kleine elite zich de bronnen van welvaart toe-eigent.

De Arabische lente zou heel goed kunnen uitmonden in een wisseling van spelers die hetzelfde spel blijven spelen

De Arabische lente zal in de meeste staten een nieuw machtsevenwicht teweegbrengen. Het risico bestaat dat de nieuwe toetreders het revolutionair elan offeren aan de wens om nu ook eens zelf te profiteren. Dat gebeurde in Kenia, waar het vertrek van Arap Moi in 2002 de weg effende voor een nieuwe elite met een even corrupt, zelfverrijkend bestuur. *It's our turn to eat*, de rechtvaardiging voor het nepotisme van een nieuwe elite, is prachtig beschreven door de Britse journaliste Michela Wrong.¹⁶ De Arabische revolutie zou heel goed kunnen uitmonden in een wisseling van spelers die hetzelfde spel blijven spelen. In Egypte wordt door sommigen

dan ook de vrees uitgesproken dat een Mubarakisme zonder Mubarak tot de mogelijkheden behoort en er komen steeds meer berichten dat er een 'onheilige alliantie' tussen het leger en de Moslim Broederschap in de maak zou zijn.

Dat gevaar van een nieuwe inname van de staat is vooral groot in renteniersstaten. Het Westen probeerde in het verleden vaak politieke omwentelingen te stimuleren, waarbij de economische machtsverhoudingen buiten de hervormingen werden gehouden, bijvoorbeeld in Nigeria. Volgens de denktank *FRIDE* liep in Nigeria de druk om te democratiseren niet parallel met een transformatie van de 'politieke rentenierseconomie'. Dat leidde tot 'zeer pathologische uitkomsten'.¹⁷

Het veranderen van die regels van het spel is even cruciaal als lastig. De Facebook-jongeren en de grote massa in hun kielzog zijn niet de ontwerpers en bouwers van nieuwe instituties. Zij legitimeren de verandering. Vervolgens is voor implementatie van verandering een elite nodig, een met integere democratische intenties.

Daarbij zal weer blijken dat staatshervorming een lange weg is met aardig wat hobbels. Instituties zijn geen prefab IKEA-bouwpakket-

ten die je uitklapt, opzet en aanzet. Instituties bestaan niet alleen uit geschreven, ook uit ongeschreven afspraken tussen mensen; ze belichamen niet alleen wetten en regels, maar ook gedrag, mentaliteit en gewoonte.

Tot slot. De vraag naar democratisering was in de Nederlandse media vooral de vraag naar de vooruitzichten van de islam. Maar echte democratisering is geen functie van religie. Landen als Egypte, maar niet alleen Egypte, zijn reeds van islam doortrokken. Vaak zijn jongeren aanmerkelijk islamitischer dan de vorige generatie. Ze vinden dat hun ouders de islam te weinig deel lieten uitmaken van het dagelijkse leven.

Dat islam in het Midden-Oosten een rol van betekenis speelt, staat vast. Wanneer het proces van democratisering vastloopt doordat de samenleving te zeer intern verdeeld is, doordat de zittende elite met succes de geleerden gesloten weet te houden of doordat de staat onvoldoende capaciteit heeft voor de instituties van de rechtsstaat, dan kunnen anti-democratische krachten de macht grijpen. De kans dat die uit islamistische hoek komen is groter dan dat ze afkomstig zijn uit seculiere kring.

Noten

- 1 'Islamitisch' bestuur is natuurlijk niet hetzelfde als 'islamitisch' bestuur. In het tweede geval gaat om een politieke invulling van de islam. Soms is de scheidslijn overigens diffuus.
- 2 Edward D. Mansfield & Jack Snyder, 'The sequencing "Fallacy"', in: *Journal of Democracy*, nr. 3 juli 2007, p. 5-9.
- 3 Thomas Carothers, 'The "sequencing" fallacy', *Journal of Democracy*, nr. 1, januari 2007, p. 12-27.
- 4 Thomas Carothers, *Critical Mission, Essays on Democracy Promotion*, Carnegie Endowment, 2004; en *Aiding Democracy Abroad, The Learning Curve*, Carnegie Endowment, 1999.
- 5 Thomas Carothers, 'Think Again: Arab Democracy', *Foreign Policy*, maart 2011.
- 6 Ronald Inglehart & Christian Welzel, 'How development leads to democracy', *Foreign Affairs*, Vol. 88, maart/april 2009, p. 33-48.
- 7 Wanneer in de media gezocht wordt naar historische parallellen voor '2011', dan wordt de 'Arabische Lente' het meest vergeleken met 1989, Oost-Europa. Ook daar ontbrandden volksprotesten de een na de ander, waarna de communistische regimes vielen als dominostenen. Maar deze vergelijking gaat om meer redenen mank. De belangrijkste is wel dat de voormalig Oostbloklanden eerder ervaring hadden opgedaan met enige mate van democratisch bestuur. Niet minder belangrijk was de gunstige, nabije internationale omgeving: de welwillendheid van de EU om de nieuwe democratieën het perspectief te bieden van lidmaatschap, ook in breder verband in de NAVO. De 'Arabische lente' wordt ook vergeleken met de Europese democratiseringsbeweging van 1848. Maar die revoltes maakten deel uit van een eeuwendurend proces van politieke liberalisering. De Acte van Verlatinghe stamt al uit 1581. Ook wordt soms verwezen naar

- de parallellen met de Iraanse revolutie van 1979 — vooral door commentatoren die bang zijn voor het 'kapen van de democratie' door de Moslimbroederschap in landen als Egypte. Als er al een vergelijking met Iran gemaakt zou kunnen worden, dan is dat echter eerder met het Iran van juni 2009, toen grootschalige protesten plaatsvonden tegen de gemanipuleerde presidentsverkiezingen. Volgens Carothers is de beste analogie de democratisering van landen in Afrika bezuiden de Sahara. Ook zij ondergingen kolonisatie, ook zij zijn patronagesystemen bestuurd door een 'rent-seeking' elite.
- 8 Paul Collier, *Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places* (Londen: HarperCollins, 2009).
 - 9 World Bank, Gross National Income per Capita (voorheen Gross National Product) 2009 volgens de zogenaamde Atlas Methode: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>.
 - 10 Douglass C. North, John Joseph Wallis & Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), p. 35.
 - 11 Dani Rodrik, *Getting Institutions Right*, Harvard University, april 2004. <http://rjverbrugge.net/development/RodrikInstitutions.pdf>.
 - 12 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1999).
 - 13 Transparency International, *The Good Governance Challenge: Egypt, Lebanon, Morocco and Palestine*, 2010. http://www.transparency.org/content/download/51657/826927/nis_Regional_Mena_web_English.pdf.
 - 14 *The Economist*, 'Democracy's Hard Spring,' 12 maart 2011, p. 25-26.
 - 15 Lisa Anderson, *The State and Social Transformation in Tunisia and Libya, 1830-1980* (Princeton: Princeton University Press, 1986), p. 215.
 - 16 Michela Wrong, *It's Our Turn To Eat: The Story of an Kenyan Whistleblower* (Londen: Fourth Estate, 2009).
 - 17 Richard Youngs, 'What not to do in the Middle East and North Africa,' *FRIDE*, nr. 70, maart 2011.