

Inhoud

Inleiding: De ontwikkeling van politieke instellingen tot aan de Franse Revolutie 9

Deel 1. De staat

1. Wat is politieke ontwikkeling? 31
2. De verschillende aspecten van ontwikkeling 50
3. Bureaucratie 62
4. Pruisen ontwikkelt een staat 77
5. Corruptie 93
6. De geboorteplaats van de democratie 107
7. Italië en het evenwicht van het geringe vertrouwen 122
8. Patronage en hervorming 142
9. De Verenigde Staten van het cliëntelisme 152
10. Het einde van het spoils-systeem 167
11. Spoorwegen, bossen en staatsvorming in Amerika 185
12. Natievorming 207
13. Goed bestuur, slecht bestuur 221

Deel 2. Vreemde instellingen

14. Nigeria 241
15. Geografie 251
16. Zilver, goud en suiker 266
17. Niet-blaffende honden 284
18. De schone lei 296
19. Stormen in Afrika 312
20. Indirect bestuur 327
21. Instellingen, van eigen bodem of geïmporteerd 342
22. Lingua franca's 351
23. De sterke Aziatische staat 364
24. De worsteling om het recht in China 384

- 25. De heruitvinding van de Chinese staat 401
- 26. Drie regio's 419

Deel 3. Democratie

- 27. Waarom heeft de democratie zich verbreid? 433
- 28. De lange weg naar democratie 448
- 29. Van 1848 tot de Arabische Lente 464
- 30. De middenklasse en de toekomst van de democratie 474

Deel 4. Politiek verval

- 31. Politiek verval 493
- 32. Een staat van rechtbanken en partijen 506
- 33. Het Congres en de herpatrimonialisering van de politiek 517
- 34. Amerika, de vetocratie 529
- 35. Autonomie en subordiatie 549
- 36. Politieke orde en politiek verval 569

Noten 597

Literatuur 657

Dankbetuiging 692

Register 693

Inleiding – De ontwikkeling van politieke instellingen tot aan de Franse Revolutie

Beschouw enkele heel verschillende scenario's die zich aan het begin van het tweede decennium van de eenentwintigste eeuw hebben voltrokken.

9

In 2013 werd in Libië Ali Zeidan, de premier van dat land, korte tijd ontvoerd door een militie met een heel arsenaal aan zware wapens, die eiste dat zijn regering hun achterstallige soldij zou uitbetalen. Een andere militie had een groot deel van 's lands olieproductie stilgelegd, vrijwel de enige bron van exportinkomsten. Weer andere milities waren eerder verantwoordelijk voor de moord op de Amerikaanse ambassadeur Christopher Stevens in Benghazi, en voor het schieten op tientallen demonstranten in de hoofdstad Tripoli, toen die protesteerden tegen hun aanhoudende bezetting van de stad.

Die milities waren in verschillende delen van het land opgericht tegen Libië's oude dictator, Moeammar Khaddafi, die ze in 2011, in het eerste jaar van de 'Arabische Lente', met aanzienlijke hulp van de NAVO verdreven. De protesten tegen autoritaire regimes die dat jaar uitbraken, niet alleen in Libië maar ook in Tunesië, Egypte, Jemen, Syrië en andere Arabische landen, werden dikwijls gemotiveerd door de roep om meer democratie. Maar twee jaar later lijkt democratie zoals zij in Europa en Noord-Amerika bestaat een verre droom. Sindsdien heeft Libië enkele aarzelende stappen gezet tot de oprichting van een constitutionele vergadering om een nieuwe grondwet op te stellen. Maar op dit moment is 's lands meest fundamentele probleem dat er geen staat is – dat wil zeggen geen centraal gezag dat op zijn grondgebied het monopolie heeft op wettig geweld om de vrede en de wet te handhaven.

In andere delen van Afrika bestaan er op papier staten die aanspraak maken op een geweldsmonopolie en die minder chaotisch zijn dan Libië. Maar zij blijven erg zwak. Radicale islamitische groeperingen hebben zich gevestigd in landen met zwakke regeringen zoals Mali, Niger, Nigeria en Somalië, na uit Zuid-Azië en het Midden-Oosten te

zijn verdreven. De reden dat dit deel van de wereld zo veel armer is in termen van inkomen, gezondheid, onderwijs enzovoort dan bloeiende regio's zoals Oost-Azië is direct te herleiden tot zijn gebrek aan sterke bestuurlijke instellingen.

In diezelfde periode voltrok zich in de Verenigde Staten een heel ander scenario met betrekking tot zijn financiële sector. Ten opzichte van het Libië na Khaddafi bevindt Amerika zich in vele opzichten aan het andere uiterste van het politieke spectrum: het heeft een heel omvangrijke en goed geïnstitutionaliseerde staat, die meer dan tweehonderd jaar teruggaat en uit een diepe bron van democratische legitimiteit kan putten. Maar die staat functioneert niet goed, en de problemen hebben wellicht te maken met het feit dat hij te geïnstitutionaliseerd is.

Vóór de financiële crisis van 2008 was er bijna een dozijn federale instanties met regelgevend gezag ten aanzien van financiële instellingen, en waren er tevens toezichthouders over het bank- en verzekeringswezen in alle vijftig staten. Maar ondanks al dit toezicht was de Amerikaanse overheid zich niet bewust van de dreigende hypotheekcrisis. Zij liet toe dat de banken een veel te grote *leverage* kregen en maakte de opkomst van een enorm schaduwbanksysteem mogelijk rond derivaten die veel te complex waren om goed op waarde geschat te kunnen worden. Sommige commentatoren hebben geprobeerd om de schuld voor de crisis alleen te leggen bij de hypotheeken waarvoor de overheid garant stond, van instellingen zoals Fannie Mae en Freddie Mac, wat inderdaad aan de ineenstorting heeft bijgedragen.¹ Maar de particuliere sector deed er maar al te graag aan mee en voedde de hypotheekgekte. Die sector kon buitensporige risico's nemen omdat de grote banken wisten dat ze uiteindelijk door de overheid gered zouden worden als ze in de problemen zouden raken. Dit is precies wat er gebeurde na het failliet van de bank Lehman Brothers in september 2008, dat bijna leidde tot een algehele ineenstorting van het wereldwijde betalingsverkeer en de diepste Amerikaanse crisis sinds de Grote Depressie.

Maar wat misschien schokkender is, is wat er sinds de crisis is gebeurd. Ondanks het wereldwijde besef van het enorme risico van banken die 'te groot zijn om failliet te gaan' is de Amerikaanse banksector in de jaren na de crisis nog meer geconcentreerd geraakt dan in 2008. In 2010 nam het Amerikaanse Congres de Dodd-Frank-wet aan, die dit probleem moest ondervangen. Maar de wetgeving ging voorbij aan eenvoudiger remedies zoals een krachtige aanscherping van de kapitaal-eisen voor banken of het opleggen van strenge beperkingen met betrekking tot de omvang van financiële instellingen, ten gunste van een heel

complex ratjetoe van nieuwe regels. Drie jaar nadat de wet was aangenomen, waren veel van die gedetailleerde regels nog niet uitgeschreven, en waarschijnlijk zouden ze het onderliggende ‘te groot om failliet te gaan’-probleem ook niet hebben opgelost als dat wel zo zou zijn.

Voor dit falen zijn twee fundamentele redenen. De eerste heeft te maken met intellectuele starheid. De banken hebben, uit eigenbelang, betoogd dat strenge nieuwe regulering van hun activiteiten ten koste zou gaan van hun vermogen om geld te lenen, en derhalve de economische groei zou ondermijnen. Tevens zou het schadelijke onbedoelde gevolgen hebben. Zulke argumenten zijn doorgaans heel gegrond als ze worden gebruikt voor niet-financiële instellingen zoals de verwerkende industrie, en spreken vele conservatieve kiezers aan die wantrouwig staan tegenover een ‘grote overheid’. Maar zoals onder anderen de wetenschappers Anat Admati en Martin Hellwig hebben aangetoond, is er een groot verschil tussen grote banken en niet-financiële bedrijven, omdat zij de rest van de economie schade toe kunnen brengen op een manier waarop een verwerkend bedrijf dat niet kan.²

11

De tweede reden voor het falen is dat de banken heel rijk en machtig zijn en een heel leger van dure lobbyisten kunnen rekruteren om zich voor hen in te zetten. Ondanks de publieke verontwaardiging over het bankwezen en de reddingsacties op kosten van de belastingbetaler zijn deze lobbyisten erin geslaagd om regelgeving van betekenis tegen te gaan die direct het ‘te groot om failliet te gaan’-probleem aangepakt zou hebben. Sommige wetgevers vonden misschien de argumenten van de bankiers tegen nieuwe regelgeving overtuigend op grond van hun ideologische opvattingen; voor anderen waren de argumenten een handige dekmantel om de stroom van campagnebijdragen vanuit het bankwezen veilig te stellen.³

Het derde scenario relateert de Arabische Lente aan de protesten die in 2013 uitbraken in Turkije en Brazilië. Die twee landen waren toonaangevende ‘opkomende markten’, die het decennium daarvoor een snelle economische groei hadden doorgemaakt. In tegenstelling tot de Arabische dictaturen waren dit allebei democratische landen met vrije verkiezingen. Turkije werd geregeerd door de islamitische Partij voor Rechtvaardigheid en Ontwikkeling (bekend onder de Turkse afkorting AKP), waarvan de leider, premier Recep Tayyip Erdoğan, zijn sporen had verdiend als burgemeester van Istanbul. In Brazilië was een president gekozen (en in 2014 herkozen), Dilma Rousseff, die afkomstig was uit een socialistische partij en in haar jeugd gevangen was gezet door de militaire junta die het land regeerde van 1964 tot 1985.

Ondanks deze indrukwekkende economische en politieke resultaten werden beide landen korte tijd geschokt door massale protesten tegen hun regering. In Turkije ging het om een park in Istanboel waarvan de regering een winkelcentrum wilde maken. Veel van de jonge demonstranten vonden dat Erdoğan, ondanks zijn democratische mandaat, autoritaire neigingen had en ernstig de voeling met de jongere generatie Turken had verloren. In Brazilië ging het om corruptie en het feit dat de regering niet voor betrouwbare basisvoorzieningen kon zorgen, terwijl zij wel miljarden uitgaf om op te treden als gastland voor het wereldkampioenschap voetbal en de Olympische Zomerspelen.

12

Wat deze protesten met elkaar verbond, en met de Arabische Lente twee jaar eerder, was het feit dat ze voornamelijk door de middenklasse werden aangejaagd. Als gevolg van de economische ontwikkeling die zich de voorgaande generatie had voltrokken was er in beide landen een nieuwe middenklasse opgekomen, waarvan de verwachtingen veel hoger lagen dan die van de generatie van hun ouders. Tunesië en Egypte hadden niet zo'n groei doorgemaakt als Turkije en Brazilië; niettemin waren er in beide landen veel nieuwe afgestudeerden wier hoop op werk en een carrière de kop in werd gedrukt door de vriendjespolitiek van de autocratische regimes aldaar. Het feit dat er in Turkije en Brazilië democratische verkiezingen werden gehouden, was niet voldoende om degenen die protesteerden tevreden te stellen. Om als legitiem beschouwd te worden moest de overheid feitelijk met betere resultaten komen, en moest zij flexibeler zijn en meer ontvankelijk voor de veranderende eisen van het publiek. China, ook zo'n economisch succesverhaal, wordt nu geconfronteerd met soortgelijke uitdagingen van de kant van zijn opkomende middenklasse, die nu honderden miljoenen mensen telt. Hoewel zij de vruchten hebben geplukt van 's lands razendsnelle economische groei in de laatste generatie, hebben zij evenals hun tegenhangers elders andere en hogere verwachtingen ten aanzien van de overheid. Het voortbestaan van de politieke systemen in al deze landen zal vooral afhangen van de mate waarin ze zich kunnen aanpassen aan het nieuwe sociale landschap als gevolg van economische groei.

Het bestuursprobleem

Misschien lijken dit drie heel verschillende gevallen, waarbij de problemen voortkomen uit een specifiek beleid, specifieke persoonlijk-

heden en een specifieke historische context, maar in feite hebben zij een grootste gemene deler die als randvoorwaarde dient voor het hele politieke leven: instellingen. Instellingen zijn ‘stabiele, gewaardeerde, terugkerende gedragspatronen’ die langer standhouden dan de ambts-termijn van individuele leiders.⁴ Het zijn in wezen permanente regels die het menselijk gedrag bepalen, inperken en kanaliseren. Het probleem van Libië na Khaddafi is een gebrek aan primaire instellingen. Tot er in dat land één centrale bron van gezag is met een legitiem geweldsmonopolie zal er geen burgerveiligheid zijn en zullen er geen omstandigheden zijn waaronder individuen kunnen gedijen.

Aan de andere kant van het spectrum hebben de Verenigde Staten gevestigde, sterke instellingen, die echter onderhevig zijn geweest aan politiek verval. Overheidsinstellingen die publieke doeleinden zouden moeten dienen worden beheerst door machtige particuliere belangen, zozeer dat het democratische meerderheden moeite kost om hun gezag te doen gelden. Het is niet slechts een probleem van geld en macht; het heeft ook te maken met de starheid van de regels zelf en van de ideeën die daaraan ten grondslag liggen.

13

Ten slotte is het probleem bij landen met opkomende markten zoals Turkije en Brazilië dat de sociale verandering de bestaande instellingen voorbijstreeft. Instellingen zijn per definitie hardnekkige gedragspatronen die zijn ontstaan naar aanleiding van de behoeften van een specifiek historisch moment. Maar samenlevingen, met name die welke een snelle economische groei doormaken, staan niet stil. Ze brengen nieuwe sociale klassen voort, scholen hun burgers en gebruiken nieuwe technologieën, waardoor de sociale kaarten opnieuw geschud worden. Bestaande instellingen voldoen vaak niet aan de behoeften van deze nieuwe actoren en komen daardoor onder druk te staan.

Daarom is het onderzoek naar ‘ontwikkeling’ – verandering in menselijke samenlevingen in de loop der tijd – niet slechts een eindeloze lijst van persoonlijkheden, gebeurtenissen, conflicten en beleidsvormen. Het draait hierbij noodzakelijkerwijs om het proces waardoor politieke instellingen tot stand komen, zich ontwikkelen en uiteindelijk in verval raken. Willen we de snel veranderende politieke en economische ontwikkelingen in onze moderne wereld begrijpen, dan is het belangrijk om die te bezien in de context van het verhaal op lange termijn van de onderliggende institutionele structuur van samenlevingen.

Dit boek is het tweede deel bij *De oorsprong van onze politiek: Van de prehistorie tot de Verlichting*. Dit project begon als een poging om Samuel P. Huntingtons klassieke werk uit 1968, *Political Order in Chan-*

ging *Societies*, te herschrijven en te moderniseren. Dit titel van dit deel is ontleend aan het eerste hoofdstuk van Huntingtons boek, dat op zijn beurt gebaseerd was op een artikel dat voor het eerst in *World Politics* is gepubliceerd. Huntingtons boek speelde een belangrijke rol omdat het mensen deed begrijpen dat politieke ontwikkeling een proces is dat losstaat van economische en sociale groei, en dat een staat eerst voor fundamentele orde moet zorgen voordat hij een democratie kan worden. Ondanks alle formele en inhoudelijke verschillen tussen Huntingtons boek en dat van mij kom ik in wezen tot dezelfde conclusies als hij.

- 14 In het eerste boek is de oorsprong beschreven van drie belangrijke politieke instellingen: de staat, de rechtsorde en procedures voor democratische verantwoording. Er werd in uitgelegd hoe deze instellingen, afzonderlijk of hand in hand, ontstonden of niet ontstonden in China, India, het Midden-Oosten en Europa. Voor diegenen die het eerste boek niet hebben gelezen, zullen de volgende paragrafen het verhaal hier samenvatten.

Sociale dieren

Boek 1 begon niet met primitieve samenlevingen, maar met de primaten, de voorouders van de mens, omdat de politieke orde geworteld is in de menselijke biologie. In tegenstelling tot de theorieën van filosofen zoals Jean-Jacques Rousseau of moderne neoklassieke economen, maakt de wetenschap ons nu duidelijk dat mensen niet zijn begonnen als geïsoleerde individuen die in de loop der geschiedenis geleidelijk samenlevingen vormden. De gedragsmatig moderne mensen die zo'n vijftigduizend jaar geleden ergens in Afrika op het toneel verschenen waren van meet af aan sociaal georganiseerd, net als hun aapachtige voorouders.

De natuurlijke menselijke sociabiliteit is gebaseerd op twee verschijnselen: verwantschapsselectie en wederkerig altruïsme. Het eerste is een terugkerend patroon waardoor dieren die zich seksueel voortplanten zich altruïstisch ten opzichte van elkaar gedragen, al naargelang het aantal genen dat ze gemeen hebben: dat wil zeggen dat ze aan nepotisme doen en genetische verwanten voortrekken. Bij het tweede verschijnsel, wederkerig altruïsme, gaat het om het uitwisselen van gunsten of middelen tussen niet-verwante individuen van dezelfde soort, of soms tussen leden van verschillende soorten. Beide

gedragsvormen zijn niet aangeleerd maar genetisch gecodeerd en zullen zich spontaan voordoen in de interactie tussen individuen.

Met andere woorden, mensen zijn van nature sociale wezens, maar hun natuurlijke sociabiliteit neemt de specifieke vorm aan van altruïsme ten aanzien van familie (genetische verwanten) en vrienden (individueel met wie men gunsten heeft uitgewisseld). Deze standaardvorm van menselijke sociabiliteit is universeel voor alle culturen en historische periodes. De natuurlijke sociabiliteit kan worden opgeheven door de ontwikkeling van nieuwe instellingen die andere gedragsvormen in de hand werken (bijvoorbeeld het voortrekken van een gekwalificeerde onbekende boven een bloedverwant), maar het is een sociale relatievorm waar mensen altijd op terug zullen vallen als zulke alternatieve instellingen het laten afweten.

15

Mensen zijn van nature ook normen scheppende en normen volgende wezens. Ze stellen zichzelf regels, die hun sociale interacties reguleren en het collectieve optreden van groepen mogelijk maken. Hoewel die regels rationeel kunnen zijn, is normvolgend gedrag doorgaans niet op de rede gebaseerd, maar op emoties zoals trots, schuldgevoel, woede en schaamte. Normen krijgen dikwijls een intrinsieke waarde en worden zelfs verheerlijkt, zoals in de religieuze wetten van vele verschillende samenlevingen. Omdat een instelling niet meer is dan een regel die in de loop van de tijd standhoudt, hebben mensen een natuurlijke neiging om hun gedrag te institutionaliseren. Vanwege de intrinsieke waarde die er doorgaans aan wordt toegekend zijn instellingen meestal erg behoudend, oftewel resistent tegen verandering.

Tijdens de eerste pakweg veertigduizend jaar van het bestaan van de moderne mens waren individuen georganiseerd in wat antropologen samenlevingen op groepsniveau noemen, die bestonden uit kleine groepjes individuen, bijna allemaal bloedverwanten, die van jagen en verzamelen leefden. De eerste belangrijke institutionele transitie die zich misschien tienduizend jaar geleden voltrok, was de overgang van samenlevingen op groepsniveau naar samenlevingen op stamniveau, die georganiseerd waren rond een geloof in de macht van dode voorouders en ongeboren nakomelingen. Wij spreken doorgaans van 'stammen'; antropologen gebruiken soms de term 'segmentaire geslachten' om individuen te beschrijven die hun afkomst herleiden tot een gemeenschappelijke voorouder, mogelijk enkele generaties eerder. Zulke tribale samenlevingen bestonden in het oude China, India, Griekenland, Rome, het Midden-Oosten, het precolumbiaanse Amerika en

bij de Germaanse voorvaders van de moderne Europeanen.

16 Stammensamenlevingen kennen geen centraal gezag. Evenals samenlevingen op groepsniveau zijn ze meestal zeer egalitair en worden de wetten niet door een derde partij gehandhaafd. De belangrijkste reden dat ze het wonnen van samenlevingen op groepsniveau was dat ze heel grootschalig konden worden door domweg de datering van hun gemeenschappelijke voorouderschap terug te schuiven. Zowel groeps- als stammensamenlevingen zijn geworteld in verwantschap en derhalve in de menselijke biologie. Maar de verschuiving naar een tribale organisatie vereiste de opkomst van een religieus geloof in de macht van dode voorouders en ongeborn nakomelingen over gezondheid en geluk in het huidige leven. Dit is een vroeg voorbeeld van de manier waarop ideeën een fundamentele, onafhankelijke rol spelen in de ontwikkeling.

De opkomst van de staat

De volgende belangrijke politieke verschuiving was die van een tribale samenleving naar een op staatsniveau. In tegenstelling tot een groep of stam heeft een staat een monopolie op legitieme dwang en oefent hij die macht uit over een afgebakend grondgebied. Omdat staten gecentraliseerd en hiërarchisch zijn, gaan ze doorgaans gepaard met een hogere mate van sociale ongelijkheid dan de vroege op verwantschap gebaseerde organisatievormen.

Globaal genomen zijn er twee soorten staten. In die welke door de socioloog Max Weber als 'patrimoniaal' zijn beschreven, wordt de staat beschouwd als een soort persoonlijk eigendom van de heerser en is het staatsbestuur in wezen een uitbreiding van diens hofhouding. In patrimoniale staten spelen de natuurlijke vormen van sociabiliteit, het steunen op familie en vrienden, nog steeds een rol. Een moderne staat is echter onpersoonlijk: de relatie van een burger tot de heerser is niet afhankelijk van persoonlijke banden, maar wordt alleen bepaald door zijn status als burger. Het bestuur van de staat bestaat niet uit de familie en vrienden van de heerser; de aanstelling van mensen op bestuursposities is eerder gebaseerd op onpersoonlijke criteria zoals verdienste, scholing of technische kennis.

Er zijn veel theorieën omtrent de 'oorspronkelijke' staatsvorming, oftewel de vorming van de eerste staten uit tribale samenlevingen. Er speelden noodzakelijkerwijs een aantal onderling op elkaar inwer-