

## **Democratie geen mosterd na de maaltijd** **Staatsvorming, democratisering en ontwikkeling in Afrika**

### **Inleiding**

1. Deze dagen is alle aandacht op het drama in Kenia gevestigd. Voor velen is het een grote teleurstelling dat dit relatieve baken van stabiliteit in Afrika in geweld uiteen is gespat. Wie had het tot voor kort voor mogelijk gehouden dat nu in Kenia gesproken wordt over een potentieel Rwanda- of Balkan-scenario? Het illustreert hoe kwetsbaar jonge Afrikaanse staten nog zijn als de rechtstaat en democratisch bestuur niet goed verankerd zijn. Met een grote boog om de politieke vraagstukken heenlopen omdat de soevereiniteit dat niet mogelijk zou maken of omdat de politici toch corrupt zijn en we ons daar niet mee willen inlaten is de kop in het zand steken. Als dat de insteek blijft van internationale samenwerking, dan blijft de noodzaak van humanitaire hulp en inzet van vredestroepen nog heel lang bestaan.

### **Managen transitieprocessen**

2. Kenia is geen natuurramp maar een '*man-made disaster*' zoals dat tegenwoordig heet. In veel commentaren klinkt door dat Afrika of Afrikanen niet klaar zijn voor democratie en dat etniciteit de ontwikkeling naar democratie in de weg zou staan. Maar Afrikaanse landen zijn niet arm en verdeeld omdat ze democratisch bestuurd worden. Integendeel. Het gebrek aan democratie veroorzaakt juist veel van de problemen. Hiermee is overigens niet gezegd dat het verankeren van democratie en de rechtstaat makkelijk is - daarover straks meer. Het gaat in eerste instantie om de vooronderstellingen, waarop de discussie en berichtgeving over Afrika vaak zijn gebaseerd, in het juiste perspectief te plaatsen. De vulkaan in Kenia is niet uitgebarsten als een natuurlijke wetmatigheid vanwege de etnische tegenstellingen onder de bevolking; het is uitgebarsten omdat het politieke proces en de reële tegenstellingen over de verdeling van macht, rijkdom en armoede, slecht gemanaged zijn.
3. De vergelijking met Zuid-Afrika is in dit verband interessant. Er bestond eind jaren 80, begin jaren 90 geen land met grotere, gewelddadigere etnische tegenstellingen dan Zuid-Afrika. Wat wel eens wordt vergeten is dat in de transitieperiode van 1990 – 1994, voorafgaande aan de eerste democratische verkiezingen in Zuid-Afrika, er ruim 16.000 (!) slachtoffers zijn gevallen van politiek geweld. Leaders aan beide kanten van de politieke, economische, culturele en sociale kloof die hen scheidde, realiseerden zich echter dat het uiteindelijk in beider belang was om een democratisch politiek stelsel te ontwikkelen waarin de tegenstellingen vreedzaam overbrugd konden worden.

Na vertrouwelijke voorbereidende gesprekken, en met zeer substantiële financiering van de democratische beweging vanuit met name Europa, kwamen onderhandelingen op gang. De onderhandelingen richtten zich met name op de voorbereiding van een nieuwe grondwet, waarin het nieuwe politieke stelsel werd vastgelegd - met een kiesstelsel gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging en met nieuwe gedecentraliseerde bevoegdheden naar tien provincies. De onderhandelingen resulteerden in een interim grondwet op basis waarvan de historische vrije verkiezingen van 1994 plaatsvonden. Het nieuwe parlement nam de interim grondwet vervolgens in behandeling en, na een raadpleging van de bevolking, werd de huidige grondwet uiteindelijk vastgesteld. Zonder nu verder op de details in te gaan, is het vooral het *proces* geweest waarlangs de nieuwe grondwet tot stand is gekomen, dat gezorgd heeft voor een zeer grote legitimiteit, en daarmee ook effectiviteit, van het politieke en rechtsstelsel in Zuid-Afrika. Daar is vervolgens natuurlijk nog wel weer van alles op aan te merken, maar dat is het wezen van democratie: het is nooit af en vergt permanent onderhoud. Zie de discussies in ons eigen land over de werking van onze democratie of over het democratisch tekort in Europa.

4. Waar het proces in Zuid-Afrika tot een goed resultaat leidde, heeft de politieke elite in Kenia gefaald. Ook de internationale gemeenschap heeft onvoldoende onderkend dat met een succesvolle verkiezing in 2002, de democratie in Kenia nog niet verankerd was. Van 2000 tot 2004 vond er in Kenia wel een zeer participatief grondwetsherzieningsproces plaats, de Bomas, dat moest resulteren in het bijstellen van het politieke systeem, het kiesstelsel, de Kiesraad en een horizontale en verticale decentralisatie van de macht. De grondwet die dit opleverde werd echter door de regering Kibaki geweigerd. De herziening van de grondwet liep daarna vast in 'regering tegen oppositie' politiek, om het zo maar even te noemen. Het resultaat was dat de verkiezingen van december 2007 op basis van de oude grondwet werden gehouden, georganiseerd door een Kiesraad die ondertussen door de regering was ondermijnd om de uitslag te kunnen beïnvloeden. Het tragische resultaat vormt nu het voorpaginanieuws.

#### **Noodzaak tot aanpassen politieke stelsels**

5. Naast het slecht managen van het vernieuwingsproces in Kenia, is een tweede oorzaak een niet adequaat politiek systeem. Niet de tegenstellingen tussen de verschillende etnische bevolkingsgroepen zijn het probleem, die zijn een gegeven. Het probleem is het politieke systeem waarin deze tegenstellingen op de spits worden gedreven, met instituties die te zwak zijn om de tegenstellingen vreedzaam te kanaliseren. Aanpassing van het politieke systeem en investering in de pijlers onder het systeem - zoals Kiesraad, parlement, politieke partijen, en een onafhankelijke juridische macht - zou tot andere uitkomsten moeten leiden.

Kenia heeft bij de Onafhankelijkheid in 1963 het Engelse kiesstelsel overgenomen. Veel Kenianen waren vanwege hun studie in Engeland hiermee bekend. Men heeft zich toen onvoldoende gerealiseerd, en dat geldt voor veel jonge democratieën in Afrika en elders, dat kiesstelsels de uitkomst zijn van een combinatie van een aantal factoren in een bepaald land, zoals samenstelling bevolking, geografie, sociaal-economische scheidslijnen, aantal landstalen, enzovoorts. Je kan dat niet ongestraft exporteren naar een ander land. Het is eigenlijk komisch om het Keniaanse parlement te zien functioneren zoals het Westminster parlement in de VK. Twee kampen lijnrecht tegenover elkaar die elkaar het leven zo moeilijk mogelijk maken of erger. Het kiesstelsel heeft bijgedragen tot het zogenaamde *winner-takes-it-all* syndroom, een probleem waar veel jonge democratieën mee te kampen hebben.

Onder het huidige stelsel hebben volksvertegenwoordigers slechts een gewone meerderheid van stemmen nodig, en dat kan bij meerdere kandidaten soms niet meer dan 20% van de stemmen zijn. Alle andere uitgebrachte stemmen gaan verloren waarmee de belangen die door deze stemmen worden vertegenwoordigd niet vertolkt worden in het parlement. Waar verkiezingen doorgaans duur zijn en veel geld kosten, betekent dit dat economisch machtige personen relatief makkelijk zetels kunnen kopen. Het resultaat is dat grote groepen buitengesloten worden van het politieke proces of op zijn minst dat gevoel hebben. Wat derhalve dringend nodig is, is een politiek stelsel waarvan de uitkomst inclusief is en waarmee de verschillende bevolkingsgroepen zich voldoende vertegenwoordigd weten. Een kiesstelsel gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging, of althans belangrijke elementen daarvan, is daarvoor de aangewezen weg.

6. In de tweede plaats heeft Kenia destijds gekozen voor het Amerikaanse presidentiele systeem met een machtige president, een onmachtig parlement en afhankelijke rechtspraak. Efficiency overwegingen lagen daaraan ten grondslag. Maar als dit ten koste gaat van de legitimiteit van het bestuur, zoals in Kenia na de laatste verkiezingen het geval is, dan blijkt effectiviteit ook maar een heel relatief begrip. Wat in jaren is opgebouwd is veel sneller weer teniet gedaan.

Veel landen zullen terug moeten naar de tekentafel om nieuwe politieke en kiesstelsels in participatieve processen uit te onderhandelen die specifiek zijn voor de omstandigheden in het betrokken land. Er kan geleerd worden van andere stelsels maar de *'copy-and-paste'* aanpak werkt niet. Het moeten *'home-grown'* oplossingen zijn, uitonderhandeld door alle betrokken partijen of tenminste, zoals de Zuid-Afrikanen het noemden, door een *'substantial majority'*. Door die onderhandelingen en de participatie van de diverse belanghebbenden wordt wantrouwen overbrugd en kan iedereen in principe eigenaar worden van de uitkomst. Veel

Zuid-Afrikanen hebben bijvoorbeeld thuis, naast de Bijbel of de Koran een uittreksel van hun grondwet staan.

7. Een grondwet regelt de verhoudingen tussen burger en staat, het functioneren van de staatsinstellingen, en legt de onvervreembare grondrechten van elke burger vast. Het is als het ware, zoals de Zuid-Afrikaan Alby Sachs het ooit uitdrukte: *de autobiografie van een land*. Het moet derhalve ook als een autobiografie door de betrokkenen zelf geschreven worden. Dit heeft ook implicaties voor de wijze waarop dit proces van buitenaf wel of niet ondersteund kan worden. Assistentie van buitenaf mag nooit zover gaan dat oplossingen door buitenstaanders worden aangedragen, waardoor de verantwoordelijkheid van de politieke leiders van een land voor het gekozen stelsel wordt gecompromitteerd.

De mate waarin landen erin slagen om middels processen, waarin deelname van de bevolking is verzekerd, hun politieke en kiesstelsels te hervormen, ter versterking en verdieping van de democratie, is zeer bepalend voor de intrinsieke stabiliteit en daarmee de kansen op duurzame ontwikkeling van een land. Neem het mislukte grondwetgevingsproces eind jaren 90 in Zimbabwe en de gevolgen daarvan. Een positiever voorbeeld zijn de pogingen die nu in Zambia worden ondernomen ter vernieuwing van de grondwet. Buiten Afrika zijn belangrijke grondwetwijzigingsprocessen gaande in ondermeer Bolivia en Ecuador.

### **Wat komt eerst?**

8. Veel benaderingen van internationale samenwerking waren in het verleden gebaseerd op de vooronderstelling dat economische ontwikkeling eerst dient plaats te vinden en een bepaald stadium van ontwikkeling bereikt moet zijn wil een land gereed zijn voor democratie. Dezelfde gedachte bestond, en bestaat veelal nog, dat de rechtstaat zich eerst dient te ontwikkelen voordat democratie kan functioneren. Deze volgorde van denken of benadering - eerst dit, dan komt de rest vanzelf - lijkt vandaag achterhaald, nu uit onderzoek blijkt dat democratiserende landen beter scoren op een reeks van *human development* indicatoren. Waarom, omdat regeringen zich meer bewust zijn van hun verantwoordingsplicht tegenover hun burgers en burgers meer mogelijkheden hebben hun leiders af te rekenen op al dan niet gevoerd beleid.
9. Om misverstanden te voorkomen: het is duidelijk dat waar de rechtstaat verankerd is of waar economische ontwikkeling heeft geleid tot behoorlijke niveaus van nationaal inkomen, het consolideren van democratie makkelijker is dan in landen waar dit niet het geval is. Maar in de geglobaliseerde wereld staat men overal graag urenlang in de rij om haar of zijn stem uit te brengen in verkiezingen. Zie de hoge opkomst bij de recente verkiezingen in Kenia bijvoorbeeld. Ook uit opiniepeilingen blijkt dat mensen democratie willen ook al is men doorgaans zeer ontevreden over hoe de democratie en de instituties die het politieke systeem vormen, functioneren.
10. De logica van een gefaseerde benadering hanteert twee verkeerde aannames, namelijk dat autocraten de rechtstaat zullen ontwikkelen en de staatsvorming bevorderen. Er bestaat echter een inherente spanning tussen niet-democratisch geregeerde landen en een rechtstaat en staatsvorming. Er bestaan weinig of geen verlichte autocraten met respect voor de wet, mensenrechten en gecommiteerd aan hervormingen die hun machtspositie in het geding kan brengen.
11. In dit verband wordt er tegenwoordig vaak verwezen naar China als voorbeeld voor Afrika. Autocratische leiders in Afrika grijpen de handelsbetrekkingen met China aan om aan democratische hervormingen te kunnen ontkomen. Nu is er geen reden om te veronderstellen dat er ook maar een Afrikaans land is dat aan dezelfde karakteristieken voldoet als China. Modellen uit Noord-Amerika of Europa kunnen ook niet op Afrika geprojecteerd worden; waarom Aziatische modellen wel? En als er naar Azië gekeken wordt, dan lijkt me het trekken van lessen uit de ontwikkeling van India veel interessanter. In bijna 60 jaar heeft India zowel een enorme economische ontwikkeling doorgemaakt alsook een systematische verdieping van zijn democratie. In deze grootste democratie functioneren vandaag meer dan 3 miljoen, in regelmatige verkiezingen verkozen, ambtsdragers waarvan 1 miljoen vrouwen, meer dan in de rest van de vrije wereld samen.

Natuurlijk is China een belangrijke economische en politieke macht geworden in de huidige internationale context. Dat is een realiteit. Het lijkt me echter dat we heel voorzichtig moeten zijn om China als voorbeeld voor Afrika te accepteren, omdat dit leidt tot verdere onderdrukking van een ontwikkeling naar rechtstaat en democratie.

12. Wellicht is het denken in modellen te beperkt omdat het meestal leidt tot 'of/of'-benaderingen. Gezien de samenhang der dingen bepleit ik een 'en/en'-benadering. Natuurlijk: je hoeft en kan niet alles tegelijk doen. Er moeten keuzes worden gemaakt. Ontwikkeling is echter schaken op meerdere borden te gelijk. Hoe stimuleer je economische ontwikkeling, hoe versterk je de rechtstaat, hoe bevorder je de vrijheid van meningsuiting, hoe versterk je het democratisch bestuur van de staat? Als je het een doet zonder het ander kun je heel onverwachte uitkomsten krijgen zoals ondermeer het voorbeeld van Rwanda ons geleerd heeft. Ook in Kenia staat vandaag het herstel van de vrede voorop maar die vrede wordt niet duurzaam bereikt als er ook niet gesleuteld wordt aan de politieke instituties die het *winner-takes-it-all* syndroom voeden, waardoor het loont etnische scheidslijnen te stimuleren in plaats van met elkaar te verzoenen.
13. Het nieuwe adagium dat Afrikanen hun eigen problemen moeten oplossen leidt er nogal eens toe dat er vragen gesteld worden bij de politieke druk op, en ondersteuning voor democratische hervormingen op het Afrikaanse continent. Veel van de scepsis die tot deze vragen leidt kan inderdaad geïllustreerd worden met voorbeelden waar deze interventies niet het beoogde effect hebben gehad, om nog maar niet te spreken over ronduit negatieve effecten. De Amerikaanse interventie in Mogadishu in 1993 is daar een sprekend voorbeeld van, evenals de interventie in Irak. Democratie kan niet van buitenaf ontwikkeld worden; het moet van binnenuit vorm en inhoud krijgen wil het duurzaam verankerd zijn.

Dat betekent echter niet dat je democratie in isolement ontwikkelt en niet kan leren van wat elders wel of niet werkt. Organisaties als het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), het Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD) en in de nabije toekomst ook de European Foundation for Democracy through Partnership (EFDP), brengen mensen samen om te analyseren waar de zwaktes zitten in politieke systemen, en te stimuleren dat er van binnenuit politieke wil ontstaat voor noodzakelijke hervormingen. Dat werk kent zijn grenzen omdat het niet over macht beschikt om veranderingen af te dwingen. Het biedt echter wel de mogelijkheid voor nieuwe politieke verhoudingen en een alternatief voor de doodlopende straat van het overheersende *winner-takes-it-all* syndroom. Democratiseringswerk op deze wijze ondersteunt de beweging naar het vestigen van democratisch geregeerde rechtstaten, en maakt politieke samenwerking over gevoelige materies mogelijk.

## Stellingen

Ik wil deze inleiding afsluiten met een drietal stellingen die voorstellen bevatten om de praktijk van ondersteuning van democratie en rechtstaat te verbeteren:

14. De ondersteuning van democratie en rechtstaat is tot op heden versnipperd in activiteiten die onder verschillende noemers plaatsvinden. Het is tijd om een samenhangend beleid ten aanzien van democratieondersteuning te ontwikkelen met ondermeer aandacht voor rechtstaat, mensenrechten, politieke instituties, goed bestuur en vrije pers. Democratieondersteuning moet een volwaardige pijler worden onder het Nederlands buitenlands beleid naast ontwikkelingssamenwerking en het veiligheidsbeleid. Het **3D beleid zou moeten bestaan uit Development, Defense and Democracy**, de drie hoofddoelstellingen. Het middel ter uitvoering is ondermeer diplomatie, financiële, thematische en technische ondersteuning.
15. De politieke dialoog is gericht op dialoog met regeringen. Het zou wenselijk zijn te overwegen deze politieke **dialogen inclusiever** te maken als bijdrage aan het doorbreken van het *winner-take-it-all* syndroom voor vertegenwoordigers uit andere te maken en te laten voeden door analyses uit de derde en laatste aanbeveling.

16. Het beleid is er terecht op gericht om door te dringen tot achter de façade. Om dit te bewerkstelligen en om meer inhoud aan het eigendom (*ownership*) van noodzakelijke politieke hervormingen, zouden partnerlanden uitgenodigd kunnen worden om via inclusieve dialoog processen **Democratic Consolidation Strategy Papers** (DCSP's) te ontwikkelen waarin naast analyses over het functioneren van de democratie ook aangegeven wordt welke hervormingen nodig zijn en hoe daaraan gewerkt gaat worden. Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat de agenda's van binnenuit worden ontwikkeld wat, bijdraagt aan versterking onderling vertrouwen en bereidheid ook de uitvoering daadwerkelijk te ondersteunen.

Drs. Roel von Meijenfeldt.  
Directeur NIMD

Den Haag, 14 februari 2008