

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/126816>

Please be advised that this information was generated on 2021-05-06 and may be subject to change.

RECENSIES EN SIGNALEMENTEN

Wortels van de democratische rechtsstaat

Huub Spoormans & Alex Jettinghoff

Bespreking van: Francis Fukuyama, De oorsprong van onze politiek. Van de prehistorie tot de Verlichting, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact 2011, 572 pp.

In zijn nieuwe boek over de grondslagen van onze politieke orde zet Francis Fukuyama in iets minder dan 600 pagina's uiteen op welke grondslagen een democratische rechtsstaat berust. Het boek begint 5000 jaar voor Christus en bestrijkt de periode tot aan de Franse Revolutie. De meeste continenten komen uitvoerig aan de orde en Fukuyama maakt gebruik van inzichten uit de biologie, de antropologie, de economie, de filosofie en de politieke sociologie. Fukuyama gaat daarbij voortdurend in discussie met (voornamelijk) grote denkers uit heden en verleden. Een imposant boekwerk dus, dat lijkt te zijn geschreven als een wereldgeschiedenis van het ontstaan van staten, de rechtsorde en de politieke democratie. Maar in feite gaat het de auteur om iets anders: hij wil een aantal gangbare misvattingen van internationale hervormers blootleggen en ontzenuwen. Fukuyama verwijst naar een artikel van twee medewerkers van de Wereldbank, die het werken aan politieke ontwikkeling in landen als Somalië, Nigeria, Irak en Afghanistan typeren als 'getting to Denmark', blijkbaar een land met voorbeeldige instituties. Hij is erop uit om duidelijk te maken wat er precies mis is met een dergelijke opvatting. Dat is in rechtssociologische kring op zich geen echt nieuws sinds het artikel van Trubek en Galanter nu bijna veertig jaar geleden.¹ Maar de brede opzet van deze kritiek op de ontwikkelingsthese maakt deze studie niettemin interessant. De auteur benadrukt vooral dat instituties van een land als Denemarken een veel langere wordingsgeschiedenis hebben dan vaak wordt aangenomen en om dat aannemelijk te maken neemt hij ons mee, diep de politieke geschiedenis in van verschillende continenten. Verder zijn de elementen van een democratische rechtsstaat zijns inziens niet noodzakelijk met elkaar verbonden. Dat komt ook in de structuur van het boek tot uitdrukking. Na een uitvoerige inleiding (102 p.) over met name pre-statelijke politieke organisatie volgt een tweede deel over staatsvorming (162 p.), een derde deel over de rechtsorde (82 p.), een vierde deel over democratie (126 p.) en een afronding tot slot (53 p.).

Verwantschap als basis en terugvaloptie van politieke organisatie

Een eerste misvatting die Fukuyama op de korrel neemt, is het mensbeeld dat ten grondslag ligt aan veel filosofische, wetenschappelijke en politieke verhalen. Het is een mensbeeld dat steeds meer ingang lijkt te vinden, maar dat ons het zicht

1 Trubek & Galanter 1974.

ontneemt op de werkelijkheid. Dat is het beeld van de mens als een rationeel calculerend individu, alleen uit op materieel gewin, en voortdurend geconfronteerd met gevangenendilemma's. Deze dilemma's kunnen heel geschikt zijn om de complexiteit van een situatie te begrijpen, maar zij sturen niet het gedrag van mensen. Bovendien is die calculerende *homo economicus* helemaal niet zo vreedzaam, redelijk en individualistisch.

Hoe wordt het gedrag van mensen dan wél gestuurd? Om die vraag te beantwoorden heropent Fukuyama de discussie over de natuurtoestand van de mens. Onder verwijzing naar het onderzoek van Frans de Waal naar het gedrag van apen stelt Fukuyama dat menselijk gedrag deels biologisch en deels cultureel bepaald wordt en dat er in de menselijke politiek bepaalde terugkerende gedragspatronen zijn:

- Mensen hebben altijd geleefd in op verwantschap gebaseerde sociale groepen. De mens is van nature een groepsdier, geen calculerende individualist.
- De natuurlijke menselijke sociabiliteit is gebaseerd op verwanteselectie en wederkerig altruïsme.
- Mensen hebben een aangeboren neiging om binnen hun groepsverband normen en regels te creëren en te volgen; die neiging is meer emotioneel dan rationeel.
- Mensen zijn van nature geneigd tot geweld en daarom ontwikkelen zij instellingen om geweld te controleren en te kanaliseren.
- Mensen verlangen van nature niet alleen naar materiële middelen, maar ook naar erkenning; de strijd om erkenning of status leidt onvermijdelijk tot winnaars en verliezers.

In geval van sociaaleconomische groei is het mogelijk dat een strijd om erkenning of status kan leiden tot een win-winsituatie. Maar tot aan het tijdperk van de Franse Revolutie verkeerden alle landen in een Maltusiaanse wereld, waarin winst voor de één automatisch verlies voor de ander impliceerde. Er bestaat daarom een wezenlijk verschil tussen de politieke conflicten vóór en ná de Franse Revolutie. Na die tijd is het immers mogelijk conflicten af te kopen door onderliggende partijen een deel van de welvaart toe te kennen. Dit laatste maakt bij democratiseringsprocessen veel uit. Dit eerste boek gaat over politiek in de Malthusiaanse wereld, een wereld die door zijn antagonistische karakter nog veel beter de wortels van het politieke proces blootlegt.

De meest natuurlijke vorm van politieke organisatie is de patrimoniale organisatie, die in hoofdzaak georiënteerd is op de bevordering van belangen van verwanten en naaste vrienden. Fukuyama beschrijft hoe bij conflicten tussen groepen van verwanten om schaarse middelen, een nieuwe vorm van politieke organisatie ontstond: de staat. De staat wordt bestuurd door een heerser op grond van regels die geen onderscheid maken naar verwantschap. Staten ontstaan als een alternatief voor patrimoniale verhoudingen, omdat ze beter overweg kunnen met mobilisatie van hulpmiddelen en schaalvergroting. De heerser omgeeft zich daartoe bij voorkeur met personen die zelf geen verwanten hebben of kunnen hebben. In China waren dat eunuchen, in het Ottomaanse Rijk geschaakte kinderen uit het buitenland, die opgeleid werden tot ambtsdragers. Dezelfde verklaring voert Fukuyama aan voor het celibaat in de Rooms-katholieke Kerk (een mislukte vorm

Huub Spoormans & Alex Jettinghoff

van staatsvorming overigens, maar een mislukking die de grondslag werd voor onze hedendaagse rechtsorde). Staten staan echter altijd aan het gevaar van herpatrimonialisering bloot.

Staatsvorming

Fukuyama neemt vervolgens de misvatting op de korrel dat staten creaties zijn van de vroeg-moderne periode. Voor een historische analyse van het staatsvormingsproces neemt hij voor de verandering China als maatstaf. Daar heeft zich zijns inziens de eerste moderne staat gevormd, in de derde eeuw voor Christus. Het beslissende element daarbij is het ontstaan van een gecentraliseerd en uniform bureaucratisch bestuur, waarvoor de kandidaten geselecteerd werden op individuele capaciteiten en niet op basis van verwantschapsrelaties. Deze bureaucratie (volgens de auteur van Weberiaanse snit) maakte het mogelijk een enorme bevolking en territorium effectief te regeren en zo nodig te mobiliseren. Fukuyama concludeert dat de motor van het staatsvormingsproces in China kwam van langdurige en grootschalige oorlogen tussen de vroege tribale politieke organisaties, die door veroveringen tot schaalvergroting leidden. Om deze steeds veeleisender oorlogen mogelijk te maken, werd het patrimoniale verleden doelgericht afgeschud om plaats te maken voor moderne staatsinstellingen. Het resultaat (in de derde eeuw voor Christus, het eerste Qin-keizerrijk) was een soort totalitaire staat. Fukuyama laat ook zien hoe in de eeuwen daarna telkens weer het risico van de herpatrimonialisering opdook, omdat de diep verankerde verwantschapsverhoudingen hardnekkig bleken en steun vonden in het Confucianisme (de tegenhanger van het Legisme, de politieke theorie van Qin). De tirannieke trekken van de staat zouden later wijken voor een bewind met een gematigder autoritair karakter. Het vroege staatscentralisme voert Fukuyama aan als verklaring voor het ontbreken in China van een rechtsorde (de keizer was de bron van alle recht) en democratie (de keizer was alleenheerser). Godsdienst vervulde nooit meer dan een ondersteunende rol.

De politieke ontwikkeling in India vormt een sterk contrast met die van China. Na de vorming van vroege patrimoniale koninkrijkes neemt de politieke geschiedenis in India een andere wending. Fukuyama vat het als volgt samen: 'Waar China een sterke staat ontwikkelde die de samenleving permanent zwak hield, had India een sterke samenleving die om te beginnen het ontstaan van een sterke staat verhinderde' (p. 208). De verklaring voor deze Indiase route zoekt hij niet alleen in het ontbreken van een periode van eeuwenlange oorlog, maar vooral in de zeer vroege vorming van de vier sociale klassen (varna's) en een stelsel van kasten (jati's) die zich in het hele continent zouden vestigen en zo de Indiase cultuur zouden gaan kenmerken. Belangrijk daarbij was dat het religieuze en wereldlijke gezag was verdeeld tussen de twee hoogste klassen, de Brahmaanse priesterklasse en de Kshatriya krijgersklasse. Van deze twee was het gezag van de Brahmanen het hogere gezag, die met hun monopolie op geletterdheid voorkwamen dat de vorsten over een geletterde administratie konden beschikken. Bovendien waren zij de hoeders van het sacrale recht, dat niet van het politiek gezag afhankelijk

was. Fukuyama beschrijft een aantal pogingen om van de enorme lappendeken van vorstendommen in India een eenheid te vormen, maar die pogingen bleven uiteindelijk zonder duurzaam resultaat, met name door de obstakels die de Brahmaanse klasse aan politieke macht in de weg legden. In feite zijn het de Britse kolonisten geweest die het politieke India van na de oorlog vorm gaven. Maar ook onder hun koloniale regime bleef de gevestigde sociale orde – wat de schrijver de *tyranny of cousins* noemt – intact. De Chinese route naar de *tyranny of tyrants* bleef daardoor afgesloten.

In de moslimlanden en rijken rond de Middellandse zee werd een unieke methode ontwikkeld om het tribalisme in de politieke organisatie onder de duim te houden. Rond de negende eeuw na Christus gingen de Abassidische kaliefen ertoe over de hogere militaire en bestuurlijke posities te laten bekleden door Turkse slaven (Mammelukken) die op jonge leeftijd in veroverd gebied werden geronseld en daarna ver van huis voor hun werk in het leger of het bestuur werden opgeleid. Dit systeem werkte lange tijd zoals het bedoeld was, totdat de Mammelukken erin slaagden hun bestel te herpatrimonialiseren. De heerschappij van de Mammelukken kwam begin zestiende eeuw ten einde door de veroveringen van een groep Turkmeense stammen die bekend zouden worden als de Ottomanen. In het Ottomaanse rijk werd het stelsel van bestuurlijke en militaire slaven overgenomen en verbeterd. Volgens Fukuyama komt het Ottomaanse regime, in vergelijking met de politieke organisaties van de hier besproken werelddelen, het meest overeen met het Chinese. Het had een vergelijkbaar gecentraliseerd bureaucratisch bestuursstelsel. En net als in China waren er nauwelijks goed georganiseerde groeperingen die onafhankelijk van de staat opereerden. In het Ottomaanse rijk bestond er, anders dan in China, wel een rechtsvormende religieuze elite die (althans in theorie) onafhankelijk was.

Opmerkelijk is dat de auteur wat de Europese geschiedenis betreft de politieke organisaties uit de Europese oudheid niet modern genoeg acht, omdat ze – anders dan in China – niet opschaalbaar zijn gebleken: ze blijven dan ook buiten beschouwing. Hij zoekt het begin van de Europese politieke historie in de tweede helft van het eerste millennium. De ontbinding van verwantschapssystemen van de gekerstende Germaanse stammen, die zich van het onttakelde Romeinse rijk hadden meester gemaakt, was volgens Fukuyama niet het toedoen van politieke organisaties, zoals in China en de moslimlanden, maar van de Rooms-katholieke Kerk. Door een reeks van verboden (neef-nicht-huwelijken, concubinaat, adoptie en echtscheiding) ondermijnde de kerk vanaf de zesde eeuw de overerving binnen de verwantschapsgroepen, terwijl zij tegelijkertijd donaties van land en ander eigendom aan de kerk stimuleerde. Dit was niet in de laatste plaats uit eigenbelang: hiermee werd een fundament gelegd voor een vermogende en politiek invloedrijke kerkelijke organisatie. Naast de kerk ontstond (onder druk van diverse invasies) een politieke organisatie (feodaal stelsel), die gebaseerd was op een vrijwillig contract tussen een sterker en een zwakker niet-verwant individu. De staatsvormers in Europa kregen later niet met verwantschapsgroepen te doen, maar met de elites uit feodaliteit en kerk.

Huub Spoormans & Alex Jettinghoff

Rechtsorde

In een rechtsorde wordt naar de omschrijving van Fukuyama een onderscheid gemaakt tussen recht en wet. Recht heeft daarbij hoger gezag dan de wet, want het is gelegitimeerd door goddelijke wil, oeroude gewoonte of de natuur. Een heerser of regering kan wetten maken en ook veranderen, maar is daarbij wel gebonden aan de grenzen die het recht stelt. Voor volledige willekeur is dan geen ruimte en het recht vormt steeds een belemmering voor heersers die snel willen doorpakken. Na het voorgaande relaas over staatsvorming kan de genese van de rechtsorde in de verschillende werelddelen deels voorvoeld worden. In China is na de vestiging van het protototalitaire regiem van Qin nooit ruimte ontstaan voor de vestiging van een rechtsorde. De keizer had het ‘mandaat van de hemel’ en de enige rem op keizerlijke willekeur was de door het Confucianisme bepleite deugd van de ‘welwillendheid’, maar dat was niet meer dan een moreel appèl. De vorming van een rechtsorde werd volgens Fukuyama vooral voorkomen door het volledig ontbreken van eigen gezag van de religie. De positie van religie bleef altijd ondergeschikt en afhankelijk van de keizer.

In de andere besproken werelddelen hadden religieuze organisaties wel een onafhankelijke positie verkregen en dat had beslissende gevolgen voor de rechtsorde. In Europa had de kerk zoals gezegd in de tweede helft van het eerste millennium een sterke politieke positie verworven en in het (na de instorting van het Karolingische rijk) gefragmenteerde Europa had zij niet te maken met overweldigende politieke tegenspelers. De strijd om de onafhankelijkheid van de kerk spitste zich – zoals uitvoerig beschreven door Harold Berman² – in de elfde en twaalfde eeuw toe op het benoemingsrecht (investituur) van bisschoppen en priesters. Die strijd werd door de kerk gewonnen en dit was een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van een moderne door regels geleide bureaucratie. Het effende de weg voor het ontstaan van een seculiere staat en was van grote betekenis voor de rechtsontwikkeling in Europa, met name door het hervinden van het Corpus Iuris Civilis en de vorming van het kerkelijk recht door Gratianus. Fukuyama wijst er met nadruk op dat ook dit onderdeel van de politieke ontwikkelingen die samen de basis vormen van veel moderne politieke stelsels, zich ruim voor de vroegmoderne tijd afspeelt.

Kijken we naar de ontwikkelingen in India, dan kunnen we volgens de auteur waarnemen dat ook daar het recht vervlochten was met religie. Recht werd niet gevormd of geschreven door politieke maar door religieuze autoriteiten en werd later toegepast door Brahmaanse rechtsgeleerden. Deze religieuze klasse was echter – anders dan in het Westen – niet hiërarchisch georganiseerd en had alleen lokaal gezag en was net als het politieke gezag sterk gefragmenteerd. De ontwikkeling van de rechtsorde in de moslimlanden toont veel overeenkomsten met die van het rooms-katholieke Westen. In de besproken moslimrijken was de scheiding tussen wereldlijke en religieuze macht niet zo sterk aanwezig als in het Westen. Ze behielden trekken van caesaro-papistische regimes, waarin op voet van koloniale expansie de wereldlijke macht wel geneigd was de religieuze macht en

2 Berman 1983.

het recht te overvleugelen. Zo kon zich geen onafhankelijke religieuze macht ontwikkelen die de wereldlijke macht kon corrigeren. Tegelijkertijd werd echter ook voorkomen dat de wereldlijke macht zich kon ontplooiën als een volwaardige seculiere staat. Fukuyama laat zien dat zowel de traditionele rechtsorde van India en als die van het Ottomaanse rijk in de confrontatie met het Westen het onderspit moest delven, in het eerste geval door ingrepen van de beampten van de East India Company en in het tweede geval door eigen moderniseringsinitiatieven. Ten slotte somt de auteur de eigenschappen op die de westerse rechtsorde zijns inziens sterk hebben gemaakt: codificatie, rechtsvorming door juridische specialisten en bescherming van het recht door een van de politieke orde onafhankelijke macht.

Democratie

Een andere misvatting die Fukuyama wil rechtzetten is '(het) verhaal van de opkomst van de moderne constitutionele democratie (...) verteld vanuit het oogpunt van de winnaars, gebaseerd op de ervaring van Engeland en haar koloniale nazaat, de Verenigde Staten. In wat bekend is geraakt als de Whig-interpretatie van de geschiedenis wordt de ontwikkeling van vrijheid, welvaart en representatief staatsbestuur beschouwd als een onontkoombare ontwikkeling van menselijke instellingen, die begint met de Griekse democratie en het Romeinse recht, reeds vroeg in de Magna Carta wordt vastgelegd, vervolgens wordt bedreigd door de vroege Stuarts, maar verdedigd en gerehabiliteerd tijdens de Engelse burgeroorlog en de Glorieuze Revolutie. Die instellingen verspreiden zich vervolgens naar de rest van de wereld via de Engelse kolonisatie van Noord-Amerika' (p. 374). Het probleem van deze verklaring is, zegt Fukuyama, dat zij niet duidelijk kan maken waarom in Engeland wel parlementaire instellingen ontstonden, maar in landen met vergelijkbare omstandigheden niet. Hij wijst in het bijzonder naar de overeenkomsten tussen de Magna Carta in Engeland en de Gouden Bul in Hongarije. De Gouden Bul legde wel de macht van de koning aan banden, maar leidde tot de feitelijke alleenheerschappij van aristocraten. In het eerste geval was dit de opmaat voor democratie, in het andere geval juist niet. We moeten, schrijft Fukuyama, niet alleen leren van geslaagde gevallen, maar juist aandacht schenken aan de niet-geslaagde gevallen. Ideeën zijn op zichzelf niet voldoende om een stabiele democratie tot stand te brengen. Nodig is tevens een onderliggend evenwicht van politieke krachten en belangen, waardoor democratie voor alle partijen de minst slechte optie was. 'Het wonder van de moderne liberale democratie, waarin sterke staten die in staat zijn om het recht uit te voeren niettemin in het gaeel worden gehouden door het recht en wetgevende machten, kon alleen ontstaan als het gevolg van het feit dat er een globaal machtsevenwicht was tussen de verschillende politieke actoren in de samenleving. Als geen ervan zijn gemeenschap kon domineren, zouden ze tot een politiek compromis moeten komen. Wat wij onder een modern constitutioneel bestuur verstaan ontstond als een gevolg van dit niet-gewilde en niet-geplande compromis' (p. 373). De belangrijkste politieke krachten in dit proces zijn volgens Fukuyama de staat, de boeren, de hoge

Huub Spoormans & Alex Jettinghoff

adel, de lage adel en de burgerij. Democratie ontstaat waar heersende coalities niet in staat blijken ondergeschikte krachten bij voortdurend uit te sluiten van politieke macht. Dat begint met een sterke staatsbureaucratie (zwakke staten creëren geen democratie), die tot een vergelijk moet komen met de aristocratie; vervolgens blijkt deze coalitie niet in staat om de lagere adel en de burgerij op termijn uit te sluiten. Zo ontstaat een reeks van verschuivende evenwichten, waarbij ten slotte ook boeren, arbeiders en vrouwen een aandeel krijgen in de politieke macht. Deze analyse lijkt opmerkelijk veel op het betoog van Barrington Moore Jr. (in diens fameuze *Social origins of dictatorship and democracy*), waarin hij een soortgelijke verklaring biedt voor het ontstaan van communistische en fascistische dictaturen en liberale democratie in de twintigste eeuw.³ Fukuyama verwijst met geen woord naar de persoon of het werk van Barrington Moore. Het verschil met Barrington Moore is dat Fukuyama niet primair schrijft over historische processen, maar over de interpretatie ervan. Het verklaringsmodel van Fukuyama staat haaks op zowel de Whig-interpretatie, als de Marxistische interpretatie.⁴ De Whig-interpretatie van de geschiedenis ziet democratie als de overwinning van de idee van democratie, van het inzicht dat het beter en verstandiger is mensen vrijheid te geven en macht te delen. De marxistische verklaring ziet democratie als een overwinning van de arbeidersklasse en haar bondgenoten op het moment dat de heersende klassen geen weerstand kunnen bieden aan de groeiende macht van het volk. Fukuyama daarentegen beschrijft democratisering als de resultante van een reeks van 'nederlagen', dat wil zeggen van compromissen die de strijdende partijen moesten sluiten omdat ze elkaar niet konden uitsluiten. In West-Europa bleek de kerk bij machte een rechtsorde te vestigen, maar niet een stabiele staatsbureaucratie. De staatsvormers, die in Europa relatief laat verschenen, bleken niet in staat de macht van de kerk uit te schakelen, en evenmin de macht van de hoge adel en de 'rule of law', de oude voorrechten en afspraken. Het wonder van de democratie is dat deze staatsvorm het product is van het feit dat de politieke tegenstander niet uitgesloten kon worden, als het ware een 'zwaktebod'. Elk nadeel heeft zijn voordeel. Daar waar heersende elites in staat waren hun tegenstrevers uit te schakelen, deden zij dat in de regel ook.

De agenda van het boek

Eigenlijk, zo bekent Fukuyama in zijn voorwoord, is zijn boek een uit de hand gelopen poging om een nieuw voorwoord te schrijven bij het klassieke werk *Political Order in Changing Societies* uit 1968 van zijn leermeester Samuel Huntington. Huntington schreef zijn boek toen vele Amerikaanse geleerden studies publiceerden over politieke ontwikkeling en democratie.⁵ De Amerikaanse overheid was heel genereus met subsidies, omdat de overheid grote behoefte had aan kennis,

3 Moore 1966.

4 Zie vooral: Therborn 1977; Rueschmeyer, Huber Stephens & Stephens 1992.

5 Zoals Karl Deutsch, Daniel Lerner, Samuel Eisenstadt, Gabriel Almond, Lucien Pey, David Apter en Seymour Lipset. Ook iemand als Charles Tilly is zijn academische loopbaan begonnen met dit soort onderzoek (onder de vleugels van Almond).

maatstaven en criteria ten aanzien van het buitenlandse beleid, in het bijzonder in de Derde Wereld. Vele van deze theorieën gingen uit van de veronderstelling dat er wereldwijd een ontwikkeling gaande is die beschreven kan worden als een lineair proces van sociaal-economische 'modernisering', waarbij de Verenigde Staten gold als het meest moderne land. Een tweede veronderstelling was dat politieke democratie ontstaat in nauwe samenhang met het proces van modernisering en economische groei.

Huntington was het hier niet mee eens. Hij schreef in 1965 in een artikel in *World Politics*⁶ dat ontwikkeling geen onomkeerbaar proces is, dat de bestaande theorieën te veel toegesneden waren op de maat van westerse landen en dat politieke ontwikkeling niet samenvalt met economische ontwikkeling. In de politieke ontwikkeling is de opkomst (en soms het verval) van politieke instituties essentieel. De politieke boodschap van Huntington was dat de Amerikaanse overheid de ontwikkeling van stabiele politieke instituties moest steunen, ook als dat betekende dat een dictator even aan de macht gehouden moest worden.

Fukuyama ziet zichzelf als leerling van Huntington. Ook hij gelooft niet dat politieke democratie een bijkomend effect van economische ontwikkeling is en ook hij laat zien dat politieke instituties vervallen als zij niet onderhouden worden. Fukuyama schrijft zijn boek echter na de fiasco's van de Amerikaanse buitenlandse politiek in Somalië, Irak en Afghanistan. In deze landen ontbreekt een gevestigde staats- en rechtsorde en ontstaat de problematiek van de 'failed states' die hij al eerder beschreven heeft.⁷ Fukuyama heeft zich nadrukkelijk gedistantieerd van het beleid van de regering Bush in Irak. Het wegsturen van een autoritair bewind en het geven van vrijheid aan alle burgers hoeft niet te leiden tot een stabiele democratie naar westers voorbeeld, maar kan zelfs de meest desastreuze gevolgen hebben. Die vrijheid leidt alleen onder bepaalde omstandigheden tot een politieke democratie (hoor de leerling van Huntington). En over die omstandigheden gaat zijn boek. Een boek met een duidelijke politieke boodschap.

Conclusies

Dit boek van Fukuyama is uitstekend en onderhoudend geschreven. Interessante voorbeelden en verrassende wendingen houden de spanning in het verhaal en dat is een prestatie op zich voor een boek van dergelijke omvang. Het is niet per se vernieuwend wat de inhoudelijke elementen betreft. De hoofdstukken over de Chinese staatsvorming zijn duidelijk geïnspireerd door het werk van Charles Tilly⁸ en de hoofdstukken over de ontwikkeling van de rechtsorde in Europa steunen duidelijk op het werk van Harold Berman. Het is meer synthetiserend en comparatief. Ook dat is een grote verdienste, want het bestrijkt met verve een enorm diverse literatuur en dat is altijd leerzaam. De focus op China en in mindere mate op India en de moslimlanden is daarbij zeer welkom als een correctie op veel verhandelingen die Europa centraal stellen. De auteur is noodzakelijk selectief en op

6 Huntington 1965.

7 Fukuyama 2004.

8 Zoals in Tilly 1990.

die selectie is uiteraard wel wat aan te merken. Met name het uitsluiten van de Europese institutionele erfenissen van de Grieken en Romeinen onder het motto dat ze niet opschaalbaar zijn gebleken, is aanvechtbaar.⁹ Het Corpus Iuris, toch het product van eeuwen werk van vele generaties juristen-bureaucraten van een wereldrijk, wordt nu de kerk zonder al te veel toelichting in de schoot geworpen.

Wat biedt Fukuyama's analyse voor het onderzoek naar staat, recht en democratie en wat biedt het niet? Het boek lijkt een analyse van historische processen van staatsvorming en democratisering, maar is dit eigenlijk niet. Het biedt niet zozeer een nieuwe theorie of een referentiekader dat toegepast kan worden op andere of nieuwe gevallen, zoals de modellen van Stein Rokkan.¹⁰ Voor wie het ontstaan van democratie in Nederland of België wil onderzoeken, biedt Fukuyama, behalve inspirerende ideeën, weinig houvast. Fukuyama gebruikt de geschiedenis om een ander punt te maken en dat betreft de grondslagen van staat en recht en tevens de impliciete veronderstellingen die wij vaak koesteren als we daarover denken en schrijven. Ten eerste is het uitgangspunt nu eens niet het rationeel-calculerende en zelfzuchtige individu, waarbij een gemeenschap altijd onder de verdenking van 'rent-seeking' staat. De 'natuurtoestand' van Fukuyama bestaat uit groepen verwanten en vrienden, soms vreedzaam, soms gewelddadig, die elkaar helpen en ondersteunen. Staat en recht functioneren niet primair om de vrijheid van individuen te garanderen, maar om orde en samenhang te organiseren. Ten tweede zijn wij in de twintigste eeuw met zijn totalitaire dictaturen gewend geraakt om een sterke staat en democratie als tegenpolen op te vatten. Zeker in de Verenigde Staten is deze opvatting wijdverbreid. Het uitgangspunt van Fukuyama is echter dat democratie niet kan bestaan zonder een sterke en effectieve staatsmacht. Ten derde veronderstelt democratie een rechtsorde die grenzen stelt aan wat de overheid of de burgers mogen doen. De kern van deze rechtsorde schuilt niet in grondwettelijke bepalingen of internationale verdragen, maar in de breed gedragen overtuiging dat bepaalde normen en waarden onaantastbaar zijn. Onze rechtsorde, zo helpt Fukuyama ons herinneren, komt voort uit de kerk en het geloof. Die overtuiging kan natuurlijk haar beslag krijgen in wettelijke bepalingen. Maar de kracht van een rechtsorde hangt niet af van de codificatie van rechtsregels, maar van de verankering in de hoofden en harten van mensen. Ten vierde zijn wij sinds de Bataafse Revolutie gewoon democratie vooral op te vatten als volkssoevereiniteit, en de geschiedenis van democratisering wordt vaak voorgesteld als een geleidelijke overgang van de wil van de Koning naar de wil van het gehele Nederlandse volk. In het vertoog van Fukuyama speelt de volkswil nauwelijks een rol. Democratie gaat bij hem vooral over het begrenzen en delen van macht. De geschiedenis van de democratisering is bij hem een verhaal over het scheiden en verdelen van macht. In een recente reeks van lezingen, georganiseerd door de KNAW over de toestand van de hedendaagse democratie, betoogden o.a.

9 Zie bijvoorbeeld Nisbet 1973, die het Romeinse Rijk van Augustus aanmerkt als de 'most centralized, bureaucratized system of political society ever known', en erop wijst dat dit mede het resultaat was van de afbraak van de patrimoniale verhoudingen die de Republiek kenmerkten (p. 35 e.v.).

10 Zie bijvoorbeeld Rokkan 2000.

Remieg Aerts (RU) en Ido de Haan (UU) dat we democratie minder in termen van Rousseau en meer in die van Madison moeten denken. En daarmee sluit het boek van Fukuyama ook aan op de hedendaagse discussie over staat en democratie in Nederland.

Literatuur

- Berman, H.J., *Law and revolution: the formation of the Western legal tradition*. Cambridge: Harvard University Press 1983.
- Fukuyama, F., *State building, governance and world order in the twenty-first century*. Londen: Profile Books 2004.
- Huntington, S., 'Political development and political decay', *World Politics* 1965, 17, p. 386-430.
- Moore, B., *Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world*. Boston: Beacon Press 1966.
- Nisbet, R., *The social philosophers: community and conflict in Western thought*. London: Heinemann 1973.
- Rokkan, S., *Staat, Nation und Demokratie in Europa, Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2000.
- Rueschmeyer, D., E. Huber Stephens & J. D. Stephens, *Capitalist development & democracy*. Cambridge: Polity Press 1992.
- Therborn, G., 'The rule of capital and the rise of democracy', *New Left Review* 1977-103, p. 3-41.
- Tilly, C., *Coercion, capital and European states 990-1990*. Cambridge: Blackwell 1990.
- Trubek, D. & M. Galanter, 'Lawyers in self-estrangement: some reflections on the crisis of law and development studies in the United States', *Wisconsin Law Review* 1974-4, p. 1062-1102.