

11

**VAN AUTORITAIR REGIME
NAAR DEMOCRATISCH BESTEL.
DE TOEKOMST VORMGEVEN:
LEREN VAN POLITIEKE LEIDERS**

ABRAHAM F. LOWENTHAL EN SERGIO BITAR

In onderling zeer verschillende landen zoals Egypte, Tunesië, Jemen en Myanmar zijn oppositiebewegingen, veelal ijverend voor democratisering, de strijd aangegaan met autoritaire regeringen. Sommige van die regimes zijn gezwicht voor de druk, en ook andere zullen waarschijnlijk moeten toegeven, aangezien ondemocratische regeringen te maken (zullen) krijgen met steeds luider klinkende eisen op het vlak van participatie en vertegenwoordiging in Cuba, Oost- en West-Azië en Noord- en Sub-Saharisch Afrika.

Het opbouwen van een democratie ter vervanging van dergelijke regimes is geen gemakkelijke en snelle aangelegenheid, en zal dat ook nooit zijn. En toch zien we nu al enkele decennia en overal ter wereld dat stromingen die verandering nastreven, zij het soms als speelbal van onderstromen, doorgaans de richting nemen naar een politiek die opener en inclusiever is, en nadrukkelijker verplicht zich te verantwoorden. Toenemende verstedelijking, hogere inkomens, beter onderwijs en minder analfabetisme versterken dikwijls de hang naar persoonlijke autonomie en politieke medezeggenschap. Die tendens is op zijn beurt versneld door nieuwe informatie- en communicatietechnologieën die het gemakkelijker maken om oppositiebewegingen te mobiliseren.

Overal willen mensen dat hun stem wordt gehoord en dat er rekening met hen wordt gehouden. Dat verlangen naar vrijheid van (politieke) meningsuiting plaatst het vraagstuk van de transitie van autoritair regime naar democratie resoluut terug op de internationale agenda en maakt het opportuun om te bestuderen hoe eerdere democratische transities zich hebben voltrokken. Dat is vooral belangrijk omdat geslaagde transities

in het verleden niet allemaal onafwendbaar waren en in veel gevallen de wereld verrasten.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews met dertien politieke leiders (twaalf ex-presidenten en één gewezen premier) uit negen landen die in het laatste kwart van de twintigste eeuw een einde hielpen maken aan een autocratisch bewind en bijdroegen tot het vormgeven van een democratisch bestel ter vervanging van dat regime.¹⁵⁷ Deze negen landen hebben alle een democratische bestuursvorm bereikt. Onderling verschillen de democratieën sterk en soms zijn ze nog onvolledig, maar ze zijn onomkeerbaar; er is geen weg terug.

Hoewel er verscheidene landen zijn waar pogingen tot een democratische transitie zijn mislukt, richten we onze aandacht op deze negen succesvolle gevallen om inzichten en standpunten te verzamelen van leiders — de meesten hebben zich allang teruggetrokken uit de partijpolitieke arena — die hun land aanvoerden op de weg naar democratie. Uit hun ervaringen willen we principes distilleren die nuttig kunnen zijn voor degenen die in de toekomst een transitie willen realiseren.¹⁵⁸

We beginnen met een schets van de context waarin deze negen transities zich voltrokken, waarbij we de voornaamste overeenkomsten en verschillen belichten. We gaan dieper in op een aantal moeilijke kwesties die zich herhaaldelijk hebben voorgedaan, zij het in uiteenlopende gedaanten. Vervolgens laten we zien hoe politieke leiders — zowel zittende kopstukken van autoritaire regimes die bereid waren een transitie richting democratie te steunen als de uitdagers, de voorlieden van oppositiebewegingen die tot doel hadden tot een dergelijke transitie te komen — deze terugkerende kwesties duiden en aanpakten. We analyseren de strategieën die zij ontwikkelden, de obstakels waarop ze stuitten en welke lering we kunnen trekken uit hun ervaringen. We gaan na hoe de omstandigheden van hedendaagse en toekomstige transities (zullen) verschillen van de overgangstrajecten uit het einde van de twintigste eeuw, en wat die verschillen kunnen betekenen voor de toekomst. We sluiten af met een inventarisatie van de verschillende kwaliteiten van politiek leiderschap die worden belicht in de interviews en die in onze tijd zeer van node zijn. Leiders kunnen niet op eigen houtje tot een democratisch bestel komen, maar hun bijdragen zijn essentieel.

DE BREDE CONTOUREN VAN NEGEN SUCCESVOLLE TRANSITIES

- Deze transities van autoritair regime naar democratie waren voor het merendeel processen van lange adem en geen eenmalige gebeurtenissen. Indrukwekkende momenten van zichtbare verandering — de eedaflegging van Nelson Mandela in Zuid-Afrika, de overweldigende People Power-beweging in de Filipijnen, de doorslaggevende triomf van de NEE-campagne bij het Chileense referendum van 1988 of de verrassende nederlaag van de Poolse communisten in de gedeeltelijk vrije verkiezingen van 1989 — vestigden wereldwijd massale aandacht op zich. Maar deze transities en de meeste van de vijf andere voltrokken zich heel geleidelijk en gedurende een aanzienlijke tijdsspanne. Iconische gebeurtenissen kunnen een grote rol spelen als katalysator of symbool van politieke transformatie, maar de weg naar democratie begint vaak jaren voorafgaand aan die momenten — en strekt zich uit tot jaren daarna. Wie een democratische transitie in gang wil zetten of steunen doet er goed aan dat voor ogen te houden. De kiem van deze transities werd gezaaid lang voor het gedenkwaardige moment waarop er eindelijk een einde kwam aan het autoritaire regime. De eerste stappen op het transitiepad werden vaak in stilte en zelfs onzichtbaar gezet: in de schoot van de politieke oppositie, binnen het autoritaire bewind zelf, op het maatschappelijk middenveld of op verschillende plekken tegelijk. De stadia voorafgaand aan transities — waarbij soms politieke partijen, studiegroepen, denktanks, vakbonden, vrouwen- en studentenbewegingen en andere binnenlandse niet-gouvernementele organisaties betrokken waren — hielpen oppositiebewegingen om persoonlijke banden te creëren of te verstevigen, en schiepen vertrouwen tussen vaak fundamenteel van elkaar verschillende geledingen binnen de oppositie. In sommige gevallen verbeterde die voorfase ook de communicatie en bood ze de kans om wederzijds begrip te ontwikkelen tussen leiders binnen het autoritaire regime en leiders van de oppositie.
- Zodra ze op gang komen, voltrekken transities zich met diverse snelheden: met stappen voorwaarts en stappen terug, en vaak in een zigzagbeweging. Onverwachte gebeurtenissen kunnen verrijkende effecten sorteren. De verkozen president van Brazilië, Tancredo Neves, die door de oppositiebeweging was aangewezen als kandidaat voor de indirecte verkiezingen van 1985, werd ziek en overleed aan de voor-

avond van zijn aantreden als eerste burgerpresident na twee decennia van militair bewind. Als gevolg van een politieke afspraak die was gemaakt met het oog op betere electorale vooruitzichten voor de oppositie, leidde de dood van Neves onverwacht tot het presidentschap van de als vicepresident verkozen José Sarney, een conservatieve burgerpoliticus in het militaire regime. Enerzijds vertraagde deze wending het transitieproces, anderzijds werd het er ook door bespoedigd. De mislukte moordaanslag door linkse extremisten op Augusto Pinochet in Chili in 1986 noodzaakte de democratische oppositie om definitief te breken met degenen die bereid waren geweld te gebruiken. De moord op Luis Carrero Blanco in Spanje, op Chris Hani in Zuid-Afrika en in de Filipijnen die op Benigno Aquino (de leider van de politieke oppositie tegen het Marcos-regime die werd doodgeschoten op het tarmac van de luchthaven toen hij uit ballingschap terugkeerde naar Manila in 1983) droegen ertoe bij dat belangrijke politieke keuzes werden getriggerd. De val van de Berlijnse Muur in 1989 — en ook de veranderingen die daarop volgden in de Sovjet-Unie, vooral de uiteindelijke ineenstorting — betekende voor het veranderingsproces in Polen en Zuid-Afrika een radicale kentering in de context, terwijl in Indonesië de Aziatische financiële crisis van 1997–1998 het bewind van Soeharto ondermijnde. Politieke leiders hadden deze verrassingen onmogelijk kunnen zien aankomen; verrassingen die vaak ook onverwachte obstakels vormden. Die gebeurtenissen vereisten alerte reacties, maar ze blokkeerden niet de mogelijkheden om tot een democratisch bestel te komen.

- In een paar zeldzame gevallen stortten autoritaire regimes abrupt ineen door toedoen van een economische crisis, zoals in Indonesië in 1998. Of door een massale volkswede, op gang gebracht door provocerende gebeurtenissen, zoals de moord op Aquino, waarna de grove fraude plaatsvond rond de vervroegde verkiezingen die Marcos in 1986 uitschreef.¹⁵⁹ Maar zelfs in die uitzonderlijke gevallen hielp een langdurig proces van sociale mobilisatie tegen het regime, gevolgd door geheime of openlijke onderhandelingen, vaak om tot akkoorden te komen over de uitgangspunten en procedures die noodzakelijk waren om een democratisch bestuur mogelijk te maken. Democratieën zijn niet rechtstreeks ontsproten uit het protest van menigten op straat, hoe indrukwekkend die ook mogen zijn geweest.
- Het kostte de meeste van deze transitieën vele jaren om tot maturiteit en institutionalisering te komen. In sommige landen — onder andere

Brazilië, Chili, de Filipijnen, Polen, Zuid-Afrika en Spanje — waren er vele jaren van druk vanuit oppositiebewegingen nodig om een einde te maken aan de autoritaire heerschappij. Dat proces verliep in tal van stadia en kende van tijd tot tijd ook tegenslagen. In Brazilië, Ghana, Polen en Zuid-Afrika reikten autocratische regimes (of geleidingen daarbinnen) gematigde oppositiegroeperingen de hand — deels ook om de internationale legitimiteit van die regimes te versterken of als reactie op druk van buitenaf — en bouwden ze aan relaties met oppositionele krachten die bereid waren te onderhandelen over de openstelling van die regimes. In Polen, Spanje en Zuid-Afrika bijvoorbeeld kwam het proces van dialoog en onderhandelingen tussen de hoofdpersonages, dat lang op zich had laten wachten, voort uit aanslepende conflicten, met bij tijd en wijle gewelddadig optreden door één of beide partijen. Bij die onderhandelingen werden parameters vastgelegd en die maakten de geleidelijke uitwerking mogelijk van kernprincipes en procedures waarmee democratische bewegingen een breed draagvlak konden verwerven en uiteindelijk voet aan de grond kregen.

- De transities hadden een paar kenmerken gemeen, maar ze verschilden wat betreft hun aanvang, de volgorde van gebeurtenissen en hun verloop. Ook de situaties waarin transities zich voltrokken, verschilden onderling sterk. Zo waren er de persoonlijke dictaturen met militaire steun in Indonesië, de Filipijnen en Spanje, institutionele militaire regimes in Brazilië en Chili, een quasi-militair bewind van een charismatische autocraat in Ghana, eenpartijstelsels van diverse aard in Mexico en Polen — het systeem in Polen werd in stand gehouden en qua mogelijkheden beperkt door externe bemoeienis van de Sovjet-Unie — en dan was er het exclusieve bewind van een blanke oligarchie die lange tijd de zwarte meerderheid in Zuid-Afrika onderdrukte.¹⁶⁰

Deze regimes verschilden nog op een aantal andere manieren, die invloed uitoefenden op de wijze waarop ze werden beëindigd en waarop het democratiseringspad werd geëffend. Ze verschilden in de mate waarin ze hun grondgebied onder controle hadden en zich verzekerden van de loyaliteit van de burgers — ook burgers met een andere etnische achtergrond, andere geloofsovertuiging en met meer regionaal getinte aspiraties. Dergelijke verschillen zijn van aanzienlijke invloed geweest op de transities in Spanje, Zuid-Afrika, Ghana, Indonesië en de Filipijnen, waar bepaalde regio's en etnische groepen meer autonomie en eigen middelen eisten.

Verscheidene autoritaire regeringen waren redelijk succesvol op het vlak van economische ontwikkeling, sociaal welzijn en de bescherming van de landsgrenzen en van de bevolking — in elk geval van de overheersende maatschappelijke segmenten. Andere regimes slaagden daar juist niet in. Transitie vanuit betrekkelijk succesvolle regimes en vanuit ernstig falende regimes kenden andere trajecten, afhankelijk van de relatieve macht van die regimes ten opzichte van de oppositionele krachten. De transitie in Brazilië, Chili en Spanje bijvoorbeeld werden beïnvloed door het gepercipieerde succes van de zittende autoritaire regeringen op het vlak van economische groei en de veiligheid van de burgers.

Ook de mate van beroepsdiscipline en cohesie — en steun onder de bevolking — van strijdkrachten, politie, geheime diensten en andere veiligheidsinstanties bepaalden de vorm van deze transitie. Ze werden voorts geconditioneerd door de relatieve kracht van civiele instellingen, waaronder politieke partijen, volksvertegenwoordigingen en gerechtelijke instanties. Het blijven bestaan van (of het herstel van vroegere) politieke partijen, instellingen en tradities bespoedigde de transitie in Chili en Brazilië. Ook (grond)wettelijke normen en structuren uit het verleden waren belangrijk, bijvoorbeeld in Indonesië, de Filipijnen, Ghana, Mexico en Spanje. In sommige landen was verder de afkeer van recente ervaringen met geweld, repressie en corruptie, of juist heimwee naar gewaardeerde aspecten van het verleden, van invloed.

Transitie werden tevens in meer of mindere mate beïnvloed door de relatieve kracht en verschillende kwaliteiten van maatschappelijke organisaties (cso's) zoals vakbonden, geloofsgenootschappen, studentenfederaties en vrouwenorganisaties. Het was ook van belang wat voor relaties die groepen onderhielden met het autoritaire regime, met de veiligheidsdiensten en het zakenleven. Het ANC in Zuid-Afrika; de NEE-coalitie en aansluitend de Concertación in Chili; de socialistische arbeiderspartij (PSOE) en de communistische partij (PCE) in Spanje; Solidarność in Polen; en andere partijen, politieke bewegingen en cso's in andere landen hielpen de druk op autoritaire regeringen te mobiliseren. Hoe breder het georganiseerde draagvlak voor de oppositiebeweging en haar kopstukken, des te groter de kans dat belangrijke concessies konden worden bedongen in openlijke of stille onderhandelingen met de autoritaire regering.

- Sommige van deze transitie werden minstens voor een deel geïnitieerd doordat geleidingen in de hoogste echelons van het autoritaire

regime en elementen van de oppositie toenadering tot elkaar zochten, zoals in Brazilië, Spanje, Mexico, Polen en Ghana. In sommige gevallen reageerden regimes hoofdzakelijk op druk die door sociale mobilisatie vanuit de bevolking groeide, bijvoorbeeld in Chili, Indonesië, de Filipijnen, Polen en Zuid-Afrika. Veel transities waren het resultaat van stille of openlijke onderhandelingen tussen personen van de zittende regering en vertegenwoordigers van de oppositie, zoals op uiteenlopende manieren gebeurde in Brazilië, Chili, Indonesië, Mexico, Polen, Spanje en Zuid-Afrika. Een paar transities (maar niet veel) gingen gepaard met formele afspraken tussen bestuurlijke en zakelijke elites – bijvoorbeeld in Spanje het Pact van Moncloa inzake economisch beleid – die later resulteerden in politieke akkoorden.

- Al deze transities waren het resultaat van binnenlandse krachten en processen, maar werden ook op allerlei manieren beïnvloed door de brede internationale context en door specifieke externe actoren. Regionale tendensen, geldende internationale ideologieën en relaties met lang gevestigde democratieën waren factoren van belang, evenals de aard en mate van de integratie van elk land in de wereldeconomie.¹⁶¹ Hetzelfde geldt in sommige gevallen voor gerichte druk van grote mogendheden, buurlanden, internationale instellingen en andere externe spelers, waaronder ngo's, het bedrijfsleven, vakbonden, media-organisaties en de diaspora. In veel landen speelden persoonlijke buitenlandse ervaringen van politieke leiders, vaak in ballingschap, een rol, met de ideeën en netwerken die daarvan het resultaat waren, zoals blijkt uit de interviews met Cardoso, Habibie, Lagos en Mbeki.

In sommige, dus beslist niet alle gevallen hebben politieke leiders, politieke partijen en andere betrokkenen geleerd van de ervaringen van eerdere transities en de internationale uitwisseling van ideeën. Mbeki geeft aan hoe in Zuid-Afrika de adviezen van de Tanzaniaanse staatsman Julius Nyerere over de opbouw van een nieuwe grondwet de denktrant van het ANC beïnvloedden, en hoe de Chileense ervaringen met de waarheids- en verzoeningscommissie aldaar een bijdrage leverden aan de Zuid-Afrikaanse inspanningen op het vlak van transitional justice. Lagos vertelt hoe belangrijk de raad van de Spaanse ex-premier González was voor de Chilenen met betrekking tot de relaties met leger, politie en inlichtingendiensten. Mazowiecki en Kwaśniewski beschrijven beiden hoezeer de inval van de Sovjets in Tsjecho-Slowakije en Hongarije van invloed was

op de handelwijze van zowel generaal Jaruzelski als die van de Poolse oppositie.

De Koude Oorlog, de wedloop tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, en het einde daarvan hebben een diepgaand effect gehad op al deze transitieën. Hoewel internationale actoren op zich bij geen van de beschreven overgangstrajecten doorslaggevend zijn geweest, waren in nagenoeg alle gevallen internationale versterking van (en interactie met) actoren in de landen zelf en ook het staken van buitenlandse steun aan een autoritair regime van belang.

Maar die structurele, historische en contextuele factoren op zich hebben nooit bepaald wanneer en hoe er een einde kwam aan een autocratisch bewind, noch of en hoe een democratisch bestel uiteindelijk gestalte kon krijgen. Cruciale beslissingen moesten worden genomen door politieke leiders in regeringen, partijen en bewegingen, die vaak moesten kiezen uit onaantrekkelijke opties. Zowel politieke vaardigheden als geluk speelden een rol.

In deze negen landen leidden alle transitieën vanuit een autoritair regime tot een constitutionele democratie, geïnstitutionaliseerd door periodieke, grotendeels vrije en redelijk eerlijke verkiezingen, en gecombineerd met zinvolle beperkingen van de uitvoerende macht en met praktische garanties van elementaire politieke rechten — vooral de vrijheid van meningsuiting en vergadering, en individuele vrijheden.¹⁶² Sommige van deze landen kampen nog altijd met belangrijke vraagstukken rond de aard of mate van doeltreffend democratisch bestuur, maar democratische basisinstellingen blijven in alle negen gevallen hun taken vervullen. Het feit dat al deze landen erin zijn geslaagd te komen tot een constitutionele democratie die niet binnen een generatie (of langer) is teruggeschoefd, maakt het bijzonder nuttig om te leren van de politieke leiders die bij deze historische transformaties een voortrekkersrol vervulden.

Aangezien de omstandigheden en het verloop van transitieën van autoritarisme naar democratie altijd zullen verschillen, bestaat er geen ‘kant-en-klaar’ recept of handboek met probate werkwijzen om een dergelijke overgang te realiseren. Maar we kunnen veel leren van de leiders die deze transitieën hebben vormgegeven, vooral door te inventariseren en te verkennen hoe zij de centrale vraagstukken percipieerden en aanpakten die in nagenoeg alle gevallen rezen.

TERUGKERENDE UITDAGINGEN BIJ TRANSITIES

De onvermijdelijke uitdagingen bij transities zijn onder te brengen in vier brede clusters: a) de transitie voorbereiden, b) een einde maken aan een autoritair regime, c) de machtsoverdracht realiseren en in goede banen leiden, en d) de nieuwe democratie stabiliseren en institutionaliseren. Deze uitdagingen dienen zich niet op lineaire wijze aan en volgen ook niet per se dezelfde chronologie, maar ze waren in alle behandelde casussen aan de orde en zullen dat waarschijnlijk ook bij toekomstige transities zijn.

DE TRANSITIE VOORBEREIDEN

Binnenlandse krachten die streefden naar de beëindiging van een autoritair regime moesten zich verzekeren van voldoende draagvlak, samenhang, legitimiteit en andere middelen om het besturend vermogen van het regime te betwisten en plausibele kandidaten te worden om de macht over te nemen. In sommige gevallen moesten ze ook aanvaardbare gesprekspartners worden voor degenen binnen het autoritaire regime die beseften dat het bewind een partner nodig had om een mogelijke exitstrategie te faciliteren. Soms moesten ze geloofwaardig worden voor internationale actoren die bereid waren een transitie te steunen. Om die doelen te bereiken moesten tussen de personen en groepen die zich verzetten tegen het autoritaire regime vaak diepe meningsverschillen worden overbrugd over doelen, strategieën, tactiek en leiderschap. Het was doorgaans niet gemakkelijk om uiteenlopende oppositiegroepen ervan te overtuigen oplossingen te vinden voor onderlinge verschillen van opvatting teneinde de confrontatie met een autoritair regime te kunnen aangaan. De opbouw van een brede coalitie die in staat zou zijn een autoritair regime ten val te brengen en die zich krachtig achter de belangrijkste democratische waarden schaarde, vereiste vaak noeste arbeid om de verschillen binnen de oppositie te overwinnen, terwijl het omgekeerd zaak was om aperte of latente meningsverschillen binnen het regime te begrijpen en ervan te profiteren. Weten hoe je eenheid creëert binnen de oppositie en hoe je verdeeldheid zaait binnen het regime was de crux bij veel transities. Zo vertelt Cardoso dat het niet zozeer zijn strategie was het leger uit het zadel te krijgen, maar meer om het leger zover te krijgen dat het toenadering zocht tot de oppositie met het doel gezamenlijk een exitstrategie te formuleren.

EEN EINDE MAKEN AAN HET AUTORITAIRE REGIME

Autoritaire regeringen lieten geen macht los voordat ten minste één belangrijke geleding binnen het regime inzag dat het opgeven van die macht de enige manier was om ingrijpende en ongewenste gevolgen te voorkomen: ernstig verlies van publieke steun, geweld onder de bevolking, afsplitsingen binnen de strijdkrachten, zware economische schade, internationale uitsluiting of bedreigingen van de territoriale integriteit van het land. De vernedering van een militaire nederlaag, economische ineenstorting of een electorale afgang versnelde soms de exit van een regime. Maar zulke trauma's leidden doorgaans alleen tot democratische transities wanneer segmenten van de autoritaire regering de roep om democratie van de oppositie duldden of steunden.

Oppositiekrachten moesten werkwijzen ontwikkelen om dergelijke elementen binnen de autoritaire regering ertoe te bewegen open te staan voor een transitie. Dit vereiste vaak de verzekering dat er geen massale wraakoefeningen tegen de voormalige heersers en hun voornaamste aanhangers zouden worden ondernomen; dat economische en andere belangen van gevestigde machtscentra zouden worden gerespecteerd, al zouden schaamteloze corruptie en bedenkelijke privileges niet worden aanvaard; en dat de individuele rechten van de voormalig heersende elite zouden worden beschermd zodra de nieuwe regering aan de macht was. Het was niet gemakkelijk om dergelijke beloften te verzoenen met de begrijpelijke aspiraties van oppositiekrachten, die lang buitengesloten waren geweest en grote risico's hadden genomen in hun strijd tegen het oude bewind. Maar dat bleek toch mogelijk en was in de ogen van transitieleiders, zowel van zittende regeringen als van oppositiebewegingen, ook noodzakelijk.

DE MACHTSOVERDRACHT REALISEREN
EN IN GOEDE BANEN LEIDEN

De implementatie van succesvolle transities vereiste dat er oplossingen moesten worden gevonden voor tal van vaak gerelateerde spanningen en dilemma's. Degenen die de macht overnamen, moesten ijveren voor de openbare orde en een einde maken aan geweld, en zich er tegelijkertijd van verzekeren dat alle veiligheids- en inlichtingendiensten, ook organisaties die de kern vormden van de repressie in het verleden, voortaan

zouden handelen binnen het kader van de wet en onder toezicht stonden van de nieuwe burgerlijke overheden.

Ze moesten ook het vertrouwen winnen van de eigen bevolking en internationale legitimiteit verwerven. In veel gevallen ging het daarbij om het opzetten van kiesprocedures die de wil van de meerderheid van de kiezers zou vastleggen en eerbiedigen, maar die ook belangrijke politieke minderheden (waarvan sommige gelieerd aan het uittreidend regime) de zekerheid boden dat ze vertegenwoordigd zouden zijn en dat hun kernbelangen van rechtswege konden rekenen op bescherming.

Een derde vereiste was dat de nieuwe ambtsdragers in technisch en politiek opzicht goed voorbereid zouden zijn op hun nieuwe bestuurstaken, en wel door de nodige opleidingen te volgen en vaardigheden te verwerven, door mensen aan te trekken die al over die vaardigheden beschikten of door bepaalde functionarissen van het vorige regime op hun post te laten, zoals González, Mazowiecki en Mbeki vertelden. Voor een breed scala van kwesties — van macro-economisch beleid en sociale voorzieningen tot de missie om transitional justice te doen gelden — werden van bestuurders andere invalshoeken, vaardigheden en expertise vereist dan ze voorheen aan de dag hadden gelegd in de oppositie. In veel gevallen moest het vak van bestuurder in de praktijk worden geleerd.

Oppositiepartijen die regeringsverantwoordelijkheid kregen, moesten een balans zien te vinden tussen enerzijds de behoefte aan ambtelijke, technocratische, veiligheidstechnische en gerechtelijke deskundigheid en anderzijds hun doel om de invloed van het voormalige regime te kortwieken. Ze moesten bewerkstelligen dat ambtenaren, staatsveiligheidspersoneel en politiemensen ‘omturnden’ van personen die de macht van het regime waarborgden tot gewone burgers in overheidsdienst. Anderzijds moesten ze de bevolking ertoe bewegen een staat te aanvaarden en te vertrouwen die velen begrijpelijkerwijs hadden verworpen als illegitiem en vijandig.

Transitieleiders moesten ook een balans zien te vinden tussen hoogdringende taken die vaak botsten. Enerzijds moesten ze reageren op personen wier mensenrechten waren geschonden door het vorige regime en degenen ter verantwoording roepen die zich hadden bezondigd aan grootschalige schendingen, anderzijds moesten ze zich verzekeren van de loyaliteit van het veiligheidsapparaat (waarin personen actief waren die bij die schendingen betrokken waren geweest). Tegelijkertijd moesten ze de burgers ervan verzekeren dat deze diensten effectief konden optreden tegen misdaad en geweld, en in sommige gevallen tegen separatisti-

sche en rebellerende bewegingen. Ze moesten manieren vinden om groepen die voorheen elkaars bittere vijanden waren geweest te motiveren tot vreedzame wederzijdse aanvaarding, wat niet eenvoudig is.

De nieuwe democratische machthebbers zaten vaak opgescheept met een erfenis van diepgewortelde patronen van corruptie en straffeloosheid. Het was zaak dat ze de autonomie en het gezag van een onafhankelijke rechterlijke macht en van onafhankelijke media vestigden of beschermden, die personen binnen de uitvoerende macht en anderen aansprakelijk konden stellen, en ondertussen de vorming van ‘vetocentra’ vermijden die alle initiatieven van de nieuwe regering zouden kunnen blokkeren.

Ook moesten ze economische groei en werkgelegenheid realiseren en de inflatie beteugelen, terwijl tevens moest worden voorzien in een betere dienstverlening op het vlak van huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs: openbare bestedingen moesten worden verhoogd om tegemoet te komen aan de lang verwaarloosde behoeften van de armen. Die ambities vereisten van de nieuwe overheden dat ze binnen- en buitenlandse investeerders voor zich wonnen, zonder de vrees te doen ontstaan dat ze hun democratische principes opzij zouden zetten ten gunste van bevoorrechte bevolkingsgroepen. Vaak moesten nieuwe regeringen een maatschappelijk draagvlak zien te creëren voor een macro-economisch beleid dat op langere termijn gunstige effecten beoogde op te leveren, maar dat de bevolking op korte termijn opzadelde met pijnlijke offers en onzekerheid. De voorlieden van al deze transitie kozen voor een marktgerichte aanpak en voor een behoedzaam monetair en budgettair beleid. Ze accepteerden — zelfs degenen die daar aanvankelijk niet toe waren geneigd — dat die keuzes noodzakelijk waren in een almaar mondialer wordende economie en gepaard moesten gaan met een krachtig sociaal beleid dat zou leiden tot een rechtvaardigere economische ontwikkeling.

DE NIEUWE DEMOCRATIE STABILISEREN EN INSTITUTIONALISEREN

Naarmate een democratische transitie vastere voet aan de grond kreeg, kwamen politieke leiders dikwijls voor andere netelige kwesties te staan. Na een paar jaar gaf het publiek vaak democratische leiders — en soms de democratie zelf — de schuld van het feit dat ze er niet in slaagden te beantwoorden aan economische of politieke verwachtingen. Bewegingen die hun krachten hadden gebundeld om oppositie te voeren tegen het autoritaire regime vielen vaak uiteen, wat regeringen voor lastige uitdagingen

gen stelde, en ook gebeurde het dat die bewegingen na verloop van tijd vervielen in conformisme en zelfgenoegzaamheid.

In dezelfde geest kwijnden enkele maatschappelijke organisaties die in belangrijke mate hadden bijgedragen tot het verzet tegen het oude regime — waaronder mensenrechtengroepen en vrouwenbewegingen — soms weg, of ze schoven op in de richting van extreme en al te radicale standpunten, nadat veel van hun meest getalenteerde en pragmatische leiders een rol waren gaan spelen in de regering of de partijpolitiek. Onder die omstandigheden was het niet gemakkelijk om actieve en onafhankelijke niet-gouvernementele organisaties in stand te houden. Het was evenmin eenvoudig om wederzijds waardevolle relaties op te bouwen tussen een nieuwe regering en nieuwe oppositiekrachten (waarvan leden van het voormalige regime soms deel uitmaakten) of om goede banden te smeden met onafhankelijke sociale krachten en maatschappelijke organisaties. Dat vergde vooral tact en voortdurende aandacht.

LEREN VAN POLITIEKE LEIDERS

In de bijzonder ongewisse situaties die een systeemtransitie kenmerken, moeten politieke leiders vaak beslissingen nemen op basis van beperkte informatie of zonder echte zekerheid over de consequenties.¹⁶³ Veel van de geïnterviewde politici vertelden over de vrees die hen ertoe aanzette om compromissen vorm te geven die door sommigen ten tijde van de overgang zelf (en soms ook door mensen van latere generaties) werden bekritiseerd als te angstig, te voorzichtig. Hun relaas licht toe hoe en waarom ze moeilijke keuzes maakten op het vlak van civiel-militaire relaties, transitionele gerechtigheid en ‘voorbehouden domeinen’.¹⁶⁴ De vrees voor een terugkeer naar het oude bewind of voor gewelddadigheden was ook medebepalend voor hun werkwijze bij het opstellen van grondwettelijke bepalingen, het kiesstelsel en het economische beleid. Risico’s, onzekerheden en moeilijke beslissingen waren onvermijdelijk, maar weerhielden leiders er niet per se van om acties te ondernemen die een patstelling konden opheffen.

Stapsgewijs vooruitgang boeken

Al deze leiders meenden dat het belangrijk was om te profiteren van zelfs halve kansen om vooruitgang te realiseren, in plaats van stapsgewijze vorderingen van de hand te wijzen in de hoop mogelijke (maar niet ge-

garandeerde) veranderingen van grotere omvang later te kunnen doorvoeren. Ze benadrukken dat ze er eerder op uit waren onwenselijke situaties voortgesproten uit het verleden te verbeteren dan manieren te bedenken om volledig van nul af aan te beginnen — of dan de lastige beperkingen die vooruitgang naar hun uiteindelijke doelen afremden, eenvoudig ‘weg te wensen’.

Zo spreekt Aylwin over het debat binnen de Chileense oppositie over de vraag of (en onder welke voorwaarden) ze als tegenstanders van het regime wel moesten deelnemen aan het referendum van 1988, dat was gestipuleerd door de grondwet die Pinochet in 1980 had opgelegd, en over zijn uiteindelijk doorwegende argumenten om het regime binnen zijn eigen regels op de proef te stellen, in plaats van te blijven hameren op de illegitimiteit van dat bewind. Lagos herinnert zich het advies dat Felipe González hem en zijn collega's gaf, namelijk dat ze ‘uit de put moesten klauteren’ — dat wil zeggen meer kracht en invloed moesten verwerven — alvorens bijkomende eisen te formuleren. Cardoso legt uit waarom hij bereid was (en daarvoor veel kritiek kreeg van anderen in de Braziliaanse oppositie) om te aanvaarden dat het militaire regime geen rechtstreekse presidentsverkiezingen zou toestaan en waarom hij binnen de regels van het regime bleef werken om de verkiezingsstrijd van 1985 aan te gaan.

De Klerk en Mbeki hebben het over de cruciale beslissing om eerst een akkoord te bereiken over de hoofdlijnen van een voorlopige grondwet, alvorens het later te verkiezen congres het kader van de eerste nationale democratische verkiezingen zou bespreken, aanpassen en goedkeuren. Mazowiecki en Kwaśniewski vertellen beiden over het akkoord dat werd bereikt om in 1989 over te gaan tot gedeeltelijk vrije ‘contractuele’ verkiezingen in Polen op basis van voorwaarden die beoogden dat de communisten een gegarandeerde meerderheid van de zetels zouden bezetten en dat generaal Jaruzelski zou worden beëdigd als president, om zodoende tot een geleidelijk proces te komen. Kufuor legt uit waarom hij zich verzette tegen de beslissing van zijn partij om de Ghanese verkiezingen van 2000 te boycotten. Zedillo onderstreept het belang van de stapsgewijze hervormingen van de Mexicaanse kiesprocedures zoals voorgesteld door de PAN en aanvaard door de heersende PRI in de loop van ettelijke jaren voorafgaand aan zijn presidentschap, toen het er nog niet naar uitzag dat de partij ooit bereid zou zijn om de macht over Mexico af te staan.

Deze leiders gaven consequent voorrang aan het boeken van terreinwinst waar dat ook maar mogelijk was, zelfs als bepaalde vitale prioriteiten slechts gedeeltelijk konden worden gerealiseerd, en ook als belangrijke geledingen van hun achterban eisen formuleerden die de leiders als onhaalbaar beschouwden. Standpunten van het type ‘alles of niets’ afwijzen vergde soms meer politieke moed dan die bij te vallen of dan zich te voegen naar aanlokkelijke, maar mogelijk onwerkbare principes.

Om de strijd tegen repressie aan te gaan en om openingen binnen het regime te forceren, moesten oppositieleiders proteststemmen mobiliseren; de gevestigde orde en regels trotseren; de gevangenneming, foltering en uitwijzing van dissidenten aan de kaak stellen; en de nationale en internationale legitimiteit van het regime aanvechten. Ze moesten echter altijd bereid zijn om compromissen te sluiten die hun positie zouden verbeteren. Functionarissen van zittende autoritaire regimes die openstonden voor een democratische transitie, moesten op hun beurt manieren vinden om hun gezag en ook de steun van hun achterban te handhaven, en tegelijkertijd mensen van de oppositie ruimte gunnen. Ze moesten bereid zijn daarvoor risico's te nemen, zoals een De Klerk deed door een referendum voor alleen blanken uit te schrijven en te winnen, ter ondersteuning van zijn zienswijze op onderhandelingen met het ANC. Aylwin, Lagos, Cardoso, De Klerk, Mbeki, González en Mazowiecki bekleemtonen allemaal, en vanuit verschillende invalshoeken, dat leiders van beide zijden het uitoefenen van continue druk moesten combineren met oprechte compromisbereidheid. Transities realiseren is geen werk voor dogmatici.

De noodzaak van een hoopgevende, inclusieve visie

Hoewel het soms noodzakelijk was om in te stemmen met onbevredigende compromissen, zagen deze leiders ook in hoe belangrijk het was om consequent blijf te geven van een hoopvolle en brede visie op wat de transitie zou betekenen. Ze benadrukten dat het veeleer ging om de weg voorwaarts dan om het hameren op misstanden en ellende uit het verleden. Een sterke en overtuigende visie op de toekomst van de hele samenleving, in combinatie met bescheiden beloften voor voordelen op kortere termijn, heeft complexe transities overeind gehouden in gespannen periodes waarin sprake was van gevaren, kosten en teleurstellingen. Zulke visies waren nodig om de vrees te bestrijden die mensen zou kunnen verlammen en die maatschappelijke organisaties ertoe zou kunnen bewegen hun actie

te staken. Het overwinnen van wijdverspreide angst was een enorme uitdaging voor veel van deze leiders, zoals De Klerk, González, Lagos en Mazowiecki onderstrepen. De anekdote die Lagos vertelt, over een socialistische vrouw die met pijn in het hart besloot te stemmen op een conservatieve kandidaat om te voorkomen dat de polarisatie zou terugkeren, is daarvan een droevig voorbeeld.

Overeenstemming bereiken en coalities bouwen

Convergentie aanmoedigen, consensus creëren en coalities opbouwen binnen de bredere oppositie waren essentiële elementen om transitie te kunnen realiseren en om te kunnen gaan bouwen aan een democratisch bestuur. Het was belangrijk dat de politieke actoren van de oppositie nauw gingen samenwerken met maatschappelijke bewegingen — vakbonden, studentenfederaties, vrouwenorganisaties, mensenrechtengroepen en religieuze instellingen — bij de formulering en verwezenlijking van de overkoepelende, algemene doelen van de oppositie. De relaties binnen de hoogste echelons waren uiteraard van groot belang, zowel binnen de oppositionele geledingen zelf als tussen de oppositie en mensen die gekant waren tegen een machtswisseling. Maar even belangrijk was het gevoel bij het brede publiek dat democratische bewegingen daadwerkelijk ‘inclusief’ waren en niet louter vehikels voor de belangen van bepaalde groepen of individuen. Het was cruciaal om te bouwen aan de participatie van maatschappelijke bewegingen bij het mobiliseren van verzet tegen het autoritaire regime en vervolgens bij het uittekenen van een nieuwe grondwet, bij de bescherming van mensenrechten en de opbouw van politieke partijen en van het maatschappelijk middenveld. In veel gevallen was de participatie van vrouwen en vrouwenorganisaties essentieel om die doelstellingen te halen, zoals Cardoso, Habibie, Lagos, Mbeki, Ramos en Rawlings aangeven en zoals uitvoerig wordt besproken in de bijdrage van Georgina Waylen (hoofdstuk 10).

Om te komen tot convergentie, tot gelijkgerichtheid, was het zaak om vooral te focussen op wat mensen verenigde en niet op wat hen verdeelde, iets wat Aylwin, González en anderen benadrukken. Maar in dat licht moesten er ook moeilijke beslissingen genomen worden om bepaalde groepen buiten het proces te houden; groepen die weigerden af te zien van geweld of bleven vasthouden aan compromisloze eisen ten aanzien van regionale, etnische of sektarische autonomie. Had men deze groepen wel opgenomen, dan zou dat waarschijnlijk de kans op een geslaagde

transitie in Chili, Indonesië, de Filipijnen, Zuid-Afrika en Spanje ernstig hebben geschaad. Politieke leiders moesten wederzijdse aanvaarding stimuleren tussen de tegenstanders van een autoritair regime, die vaak vijandig tegenover elkaar stonden, en ook moesten ze manieren vinden om uiteenlopende standpunten met elkaar te verzoenen of een basis creëren voor wederzijdse tolerantie met personen van de zittende regering en hun aanhangers, en tegelijkertijd aan beide kanten — oppositie en regime — degenen isoleren die zich onbuigbaar bleven opstellen.

Oppositieleiders moesten vaak bruggen slaan richting gematigde elementen binnen het oude regime en naar andere machtscentra in de samenleving, vooral op het vlak van essentiële zakelijke belangen. In veel gevallen was het ook nodig om de standpunten te verzoenen van oppositieleiden in ballingschap (of mensen die net teruggekeerd waren) met de ideeën van oppositiegroepen die zich in het betreffende land zelf hadden georganiseerd. Soms moest ook tussen die twee categorieën worden gekozen, zoals Cardoso, González, Lagos en Mbeki hebben ervaren.

Ook persoonlijke stijl en respect waren van belang om consensus te bereiken. Meteen na de val van Soeharto ging Habibie naar de MPR om de steun van de volksvertegenwoordiging te vragen en hij besloot dat generaal Wiranto de buitengewone volmachten in noodsituaties, hem door Soeharto verleend, moest behouden. Zo won hij diens loyaliteit. Ramos koos voor een benadering van raadpleging en overleg bij het formuleren van het beleid. Cardoso ging met zijn vrouw naar bevorderingsplechtigheden van Braziliaanse legerofficieren om de persoonlijke relaties te versterken die hij nodig zou hebben om volgens zijn plan de commandanten van de legeronderdelen uit het kabinet te zetten en een burgerpoliticus als minister van Defensie te benoemen. Voor de Chileense waarheids- en verzoeningscommissie rekruteerde Aylwin individueel en actief leden die konden bogen op voldoende geloofwaardigheid in verschillende maatschappelijke sectoren en hij ging daartoe soms persoonlijk naar het woonadres van die mensen. Om tot maximale consensus te komen zat Mazowiecki langdurige zittingen van zijn kabinet voor en spande hij zich onvermoeibaar in voor een zo inclusief mogelijk regeringsbeleid. Zedillo aanvaardde voorstellen van de oppositiepartijen PAN en PRD om de Mexicaanse kieswet en kiesprocedures te veranderen.

Al die initiatieven vereisten zelfvertrouwen, visie, geduld, doorzettingsvermogen en kostbare tijd. Ze gaven blijk van welbewuste en doordachte inspanningen om wedijverende groeperingen te doen inzien dat iedereen een stem zou krijgen in het nieuwe bestel.

Ruimte voor dialoog creëren en beschermen

Het scheppen en beschermen van ruimten voor de rechtstreekse dialoog tussen oppositiegroepen en tussen regering en oppositieleiders was vaak van eminent belang. Dergelijk verkenningswerk moest soms geheim worden gehouden, wat het wantrouwen tussen oppositiegroepen tijdelijk alleen maar vergrootte. Het was van vitaal belang om bruggen te slaan tussen politieke bewegingen en andere geledingen in de samenleving — waaronder het bedrijfsleven, beroepsverenigingen, religieuze instanties en maatschappelijke organisaties — waarvan sommige eerder hadden samengewerkt met het autoritaire regime, maar nu bereid leken om zich neutraal op te stellen of misschien wel om hun steun aan het regime op te zeggen. Deze leiders waren van mening dat het belangrijker was om te investeren in toekomstgerichte relaties dan je te richten op discussies over het verleden.

Zulke toekomstgerichte dialogen scherpten de visie en programma's van de oppositie vaak aan, droegen bij tot een beginnende consensus en leidden tot gemeenschappelijke opvattingen en ambities, onder meer wat betreft democratie en mensenrechten. Ook schiep dergelijk overleg helderheid rond thema's die het lastigst zouden worden bij onderhandelingen. Die dialogen boden ruimte voor ideeën en analyses, en hielpen zelfs bij de vormgeving van normen en spelregels die het uiteindelijke democratische bestuur zouden kenmerken. Dit werd geïllustreerd door de geheime 'besprekingen over besprekingen' die buiten Zuid-Afrika plaats hadden tussen regeringsfunctionarissen en ANC-leiders, en ook door de 'oerwoudsessies' die De Klerk hield met kopstukken van de NP om consensus te bereiken in de context van de onderhandelingen met het ANC. Andere voorbeelden zijn de rol van de Groep van 24, CIEPLAN en VECTOR in Chili; het Braziliaanse Analyse- en Planningcentrum (CEBRAP) en andere denktanks in Brazilië; de rondetafelgesprekken en de daaraan voorafgaande besloten besprekingen tussen Solidarność en de communistische regering in Polen; de gesprekken tussen Adolfo Suárez en het Comité van Negen voor de verkiezingen van 1977 in Spanje; en de rol van islamitische organisaties in Indonesië, en van de advocatenvereniging en andere maatschappelijke groeperingen in Ghana. Het was zaak om de langdurige besprekingen ernstig te nemen en ze niet af te kappen, aangezien ze vaak nodig waren om coalities te vormen en consensus te realiseren.

Grondwetten maken

Het opstellen van een nieuwe grondwet of het wijzigen van een bestaande was doorgaans een essentiële — maar moeilijke en soms gevaarlijke — opgave. Dat proces impliceerde steevast belangrijke debatten over fundamentele vraagstukken: van sociale en economische rechten tot de vormgeving en bijzonderheden van het kiesstelsel; van de rol van het leger tot de hervorming van het justitieel systeem; en in sommige gevallen speelde de kwestie van regionale autonomie. Vaak waren kiesstelsels en -procedures onderwerp van felle twist, net als de legalisering van voorheen verboden politieke groepen die autoritaire regeringen als subversief hadden beschouwd.

Bij de opstelling van een nieuwe grondwet zien we uiteenlopende benaderingen: een grondwetgevende vergadering verkiezen, een speciale commissie in het leven roepen of de redactietaak toevertrouwen aan het parlement. En soms werd de resulterende ontwerpgrondwet via een referendum ter goedkeuring voorgelegd aan de bevolking. Voor al die procedures is iets te zeggen, afhankelijk van de omstandigheden. En welke procedure ook werd gekozen, de leiders benadrukken hoe belangrijk het was om een zo breed mogelijke groep mensen te betrekken bij de formulering van de grondwet en om alles in het werk te stellen om tegemoet te komen aan de kerneisen van de voornaamste onderhandelingspartners.

Dit was essentieel, zelfs wanneer het betekende dat men schoorvoetend akkoord moest gaan (tenminste voor enige tijd) met logge, omslachtige procedures, zoals opgelegd door een aantal ondemocratische grondwettelijke bepalingen in Chili: de benoeming van senatoren en vooral het aanwijzen van voormalig president Pinochet als bevelhebber van de strijdkrachten gedurende acht jaar na zijn presidentschap en als senator voor het leven. In sommige gevallen bepaalden transitieleiders dat het creëren van een breed draagvlak voor een nieuwe grondwet de opname van bepaalde aspiraties vereiste die in een later stadium mogelijk zouden moeten worden herzien. Dat was bijvoorbeeld het geval met de nobele, maar begrotingstechnisch onhoudbare garanties op sociaaleconomisch vlak die de Braziliaanse grondwet van 1988 stipuleerde, en ook met de bepaling in diezelfde grondwet dat de verschillende legeronderdelen deel zouden uitmaken van het kabinet — wat werd herzien tijdens het presidentschap van Cardoso.

Soms kwam een grondwet pas tot stand nadat een hele reeks stadia was doorlopen. In Spanje verwierf de regering-Suárez goedkeuring voor de

bepalingen die zorgden voor het uitschrijven van democratische verkiezingen van de zijde van een parlement dat nog altijd werd overheerst door aanhangers van de voormalige dictator Franco, en de opstelling van een nieuwe grondwet werd er uitgesteld tot na die verkiezingen. In Polen werden voorgestelde grondwetswijzigingen die niet waren goedgekeurd door het zittende parlement opnieuw op de agenda geplaatst door president Kwaśniewski en voorgelegd aan (en goedgekeurd door) het volgende, democratisch verkozen parlement. De ervaringen van Zuid-Afrika waren misschien wel het meest complex. De regering-de Klerk en het ANC onderhandelden over een voorlopige grondwet op basis van 34 overeengekomen grondwettelijke principes. Ze stelden de redactie van een definitieve tekst uit tot na het moment waarop het eerste democratisch verkozen parlement zichzelf had aangesteld als grondwetgevende vergadering, die op haar beurt een finale tekst ter goedkeuring voorlegde aan het constitutionele hof om zich ervan te vergewissen dat de tekst strookte met de 34 beginselen.

Al deze leiders begrepen dat de vraag of de grondwetstekst daadwerkelijk permanent zou zijn minder relevant was dan de vraag of de opstellers ervan brede acceptatie konden bereiken rond hoofdlijnen en legitimiteit, tot consensus zouden kunnen komen over een kader voor het vervolgtraject en over een manier — noch te gemakkelijk, noch praktisch onmogelijk — om het document te amenderen in een later stadium, wanneer de nodige voorwaarden geschapen waren. Hoewel de precieze bewoordingen van een grondwet uiteraard van belang zijn, is het evenzeer van belang hoe, wanneer en door wie die grondwet wordt aangenomen.¹⁶⁵

Functionarissen en aanhangers van het voormalige regime garanties bieden dat hun economische en institutionele belangen — alsmede hun individuele rechten — zouden worden beschermd, was vaak een vitaal element in het grondwetscheppend proces, ondanks de voorspelbare protesten die zulke garanties uitlokten bij mensen die voorheen waren uitgesloten (en vaak onderdrukt). Een belangrijk uitgangspunt was dat garanties transparant moesten zijn en dienden te stroken met democratische en grondwettelijke procedures, teneinde de mogelijkheid open te houden om krachtens die procedures deze afspraken in een later stadium nader te onderzoeken. Netelige kwesties zoals transitional justice en civiel-militaire relaties hoefden niet per se in één grote stap te worden opgelost, maar konden mettertijd stapsgewijs behandeld worden. Toen bijvoorbeeld Aylwin in 1990 de oprichting van de Chileense waarheids- en verzoeningscommissie bekendmaakte, beloofde hij gerechtigheid te zul-

len nastreven ‘in de mate van het mogelijke’, maar hij hoopte dat wat ‘mogelijk’ was mettertijd breder zou worden — en dat werd uiteindelijk ook bewaarheid.

Het was belangrijker om overeenstemming te bereiken over procedures rond het wedijveren om en verkrijgen van politieke macht dan om van tevoren de precieze bijzonderheden van politieke vertegenwoordiging vast te leggen. Vaak moesten er compromissen worden gesloten om te komen tot brede deelname aan het politieke proces, zelfs als die compromissen het gezag van verkozen functionarissen verkleinden en de noodzaak van verdere aanpassingen in de toekomst deden ontstaan.

Er wordt tot op de dag van vandaag gediscussieerd over de vraag of die compromissen niet te ver gingen. In Chili bijvoorbeeld veranderde de grondwetsherziening van 2005 niets aan het binomiale kiesstelsel, ingevoerd onder Pinochet na het referendum van 1988, maar voordat de Concertación aan de macht kwam. Het bezorgde een minderheidspartij die een derde van de stemmen in een district verwierf, een even grote vertegenwoordiging in het congres als de meerderheidspartij die 60 procent van de stemmen won, wat het voor een president moeilijk maakt om een comfortabele meerderheid in de volksvertegenwoordiging te behalen. Totdat het eindelijk werd gewijzigd door het Chileense congres in januari 2015 — vijfentwintig jaar na de democratische transitie. Het lijkt echter geen twijfel dat zulke compromissen ertoe bijdroegen dat zeer gepolariseerde bewegingen gingen meedingen in een vreedzame verkiezingsstrijd en op die manier hielpen bij de bouw van stabiele democratieën die openstonden voor verdere ontwikkelingen in latere stadia.

De politieke economie van transities

De Aziatische financiële crisis van 1997–1998 leidde tot de versnelde val van Soeharto en daarmee tot de Indonesische transitie richting democratie. In Brazilië, Polen en Zuid-Afrika overtuigden langdurige economische stagnatie, een snelle neergang, begrotingstekorten en hoge inflatiecijfers bepaalde belangrijke economische groepen die het ten tijde van het autoritarisme voor de wind was gegaan ervan dat politieke verandering noodzakelijk was of ten minste aanvaardbaar, zoals Cardoso uiteenzet. Ook mobiliseerden werkloosheid, recessie en in sommige gevallen inflatie veel mensen om in verzet te komen tegen autoritaire regeringen. De factoren die transities versnelden waren meestal eerder politiek dan

materieel van aard, maar ongunstige economische omstandigheden hebben bepaalde autoritaire regimes zeker verzwakt.

Hoe een transitie ook aanving, zodra er een nieuwe regering aan de macht was, werden economische kwesties een prioriteit. In Polen (en in andere voormalige communistische economieën) werden voor de meeste bevolkingsgroepen sociale uitkeringen verlaagd of afgeschaft om de begroting in balans te krijgen. De noodzaak om armoede te verlichten en de gevolgen van financiële crises en werkloosheid te temperen botste in veel landen met de noodzaak om economische hervormingen en begrotingsdiscipline op te leggen teneinde toekomstige groei te bevorderen, zoals onder anderen Habibie en Mbeki benadrukken. Maar overheidsbezuinigingen droegen het risico van zware politieke consequenties in zich, zoals Mazowiecki en Zedillo toelichten. González, Habibie en Mazowiecki wijzen op de noodzaak van snelle actie om armoede te verlichten en ingrijpende economische hervormingen te ondernemen zolang er onder de bevolking een breed draagvlak is voor politieke verandering. Aylwin en Lagos benadrukken dat de beloften van de Concertación om de armoede terug te dringen en te komen tot economische ‘groei met gelijkheid’ kon rekenen op steun van werkgevers en vakbonden, terwijl het de regering het politieke gezag bood om looneisen binnen de perken te houden — bijvoorbeeld de eisen van de machtige mijnwerkersbond.¹⁶⁶ In veel gevallen waren bijzondere sociale maatregelen nodig om armoede en ellende onder de kwetsbaarsten enigszins te verzachten.

Het belang van politieke partijen

Politieke partijen, oude en nieuwe, speelden een voorname rol bij de meeste transities. Op nationaal en regionaal niveau bouwden ze netwerken op, ze gingen banden aan met sociale bewegingen en maatschappelijke organisaties, hielpen bij het ontwerpen en uitvoeren van strategieën om het autoritaire regime te bestrijden en mobiliseerden internationale steun. Partijen hielpen bij de organisatie van verkiezingen en nomineerden kandidaten, ze bereidden platforms en programma's voor ter ondersteuning van electorale processen, leidden kaderpersoneel op voor de openbare dienstverlening, bemiddelden in conflicten tussen politieke bondgenoten, en zorgden ervoor dat regeringen voeling bleven houden met de bevolking.

Autoritaire regimes verboden politieke partijen meestal, of ze probeerden die te verzwakken of vernietigen. Bij wijze van uitzondering, zoals

in Brazilië en Indonesië, richtten die regimes ‘officiële’ partijen op ter ondersteuning van zichzelf. Soms stonden ze beperkte activiteit van een officiële ‘oppositiepartij’ toe om de hegemonie van de heersende partij te legitimeren, zoals in de genoemde landen en in Polen en Mexico. Autoritaire regimes beperkten meestal de toegang van zulke oppositiepartijen tot campagnefinanciering en tot de media, en vaak onderdrukten of intimideerden ze de leiders van die oppositie. In het algemeen stelden autoritaire regimes de politiek, politici en politieke partijen in een kwaad daglicht en blokkeerden ze hun functioneren.

De meeste leiders die ijverden voor de beëindiging van een autoritair regime en voor de invoering van een democratisch bestel begonnen met de oprichting of revitalisering van politieke partijen. Ze streefden ernaar die partijen te legaliseren en hun toegang tot de media en campagnefinanciering te verzekeren. Ook hielpen ze de partijen om wegwijnen, verdeeldheid of marginalisatie tegen te gaan. In diverse gevallen mobiliseerden leiders internationale steun en solidariteit met het oog op al die doelen. Ze staken veel werk in de ontwikkeling van regels en procedures rond verkiezingen om partijen te helpen versplintering te vermijden en om ze in staat te stellen hun boodschap breder te laten weerklinken en te institutionaliseren. Aylwin, Lagos, Cardoso, De Klerk, Mbeki, González, Habibie, Kufuor, Rawlings en Ramos investeerden zwaar in de opbouw van partijen. (Mazowiecki maakte tijdens zijn korte tijd als premier geen prioriteit van dat doel en bestempelde dat achteraf als een fout.) Zedillo, van de jarenlang oppermachtige PRI, speelde een belangrijke rol bij de Mexicaanse transitie door zich voorstander te tonen van hervormingen die gunstiger omstandigheden creëerden voor oppositiepartijen. Zo hielp hij die om sterk genoeg te worden en de concurrentie met de PRI te kunnen aangaan. Hij introduceerde ook voorverkiezingen als een manier om de presidentskandidaat namens de PRI te kiezen — zodoende hakte hij zijn vinger (*dedo*) af om een einde te maken aan de *dedocracia* waarin gedurende meer dan zes decennia de Mexicaanse president persoonlijk zijn opvolger had aangewezen.

Indonesië, Ghana, Polen en de Filipijnen illustreren de problemen waarmee democratieën te kampen krijgen wanneer zich geen sterke partijen ontwikkelen. Politieke partijen hebben ingeboet aan geloofwaardigheid en kracht, zelfs in veel gevestigde democratieën, en aanvallen op *partidocracia* zijn in veel landen schering en inslag. Maar partijen kunnen een belangrijke en positieve rol spelen — en hebben dat ook gedaan — wanneer ze niet louter de vehikels zijn van individuele politieke figuren en

hun trawanten. De institutionalisering van partijen vergt tijd en voortdurende aandacht, maar vroeger en constante investeringen kunnen een waardevol dividend opleveren.

*Democratisch civiel toezicht op leger, politie
en inlichtingendiensten realiseren*

Bijna altijd was het een van de grootste uitdagingen om de strijdkrachten en andere veiligheidsinstellingen onder civiel gezag te stellen en tegelijkertijd hun legitieme rollen te erkennen, hun redelijke aanspraken op financiële en andere middelen te honoreren en hun bescherming te garanderen tegen represailles van voormalige oppositiegroepen.¹⁶⁷ Deze materie werd van geval tot geval anders aangepakt, maar het was doorgaans noodzakelijk om topofficieren die verantwoordelijk waren geweest voor marteling en wrede repressie te ontslaan of met pensioen te sturen, om de hoogste bevelhebbers onder het directe gezag van civiele ministers van Defensie te plaatsen, en om er streng op toe te zien dat legerofficieren in actieve dienst zich zouden onthouden van politiek getint commentaar en van partijpolitieke activiteiten. Aylwin, Lagos, Cardoso, De Klerk, Mbeki, González, Habibie, Kufuor, Kwaśniewski, Mazowiecki en Ramos doen hun fascinerende relaas over de wijze waarop deze belangrijke doelen onder heel verschillende omstandigheden werden bereikt. De anekdotes die de leiders aanhalen over hun eigen relaties met militaire leiders spreken boekdelen over de kwaliteiten die nodig zijn om die moeilijke taak tot een goed einde te brengen. Inschattingsvermogen en moed waren nodig om te bepalen of een hoge militair moest worden ontslagen, wanneer een bepaald optreden door de vingers kon worden gezien en, meer in het algemeen, hoe je militaire discipline kon inzetten om het democratisch bestuur te versterken.

Het was zaak om het professionalisme en het gevoel van eigenwaarde binnen het leger te erkennen en te vergroten, om het te helpen zich meer toe te leggen op landsverdediging dan op binnenlandse veiligheid en om het leger het materieel en de voorzieningen te geven die het nodig had. Het was ook belangrijk dat hoge civiele functionarissen belast met het defensiebeleid goed op de hoogte waren van veiligheidskwesties en respectvol samenwerkten met hun militaire collega's. Dat was een geduchte opgave in landen waar democratische bewegingen op gewelddadige wijze in aanvaring waren gekomen met de strijdkrachten en waar sprake was van hardnekkig wederzijds wantrouwen en zelfs minachting.

González, Habibie, Mbeki en Ramos benadrukken allemaal hoe belangrijk het is om zowel de politie als het binnenlandse inlichtingenapparaat te scheiden van de strijdkrachten. Het was cruciaal om de politie te reorganiseren en haar rol te herdefiniëren en te beperken door een grondige mentaliteitsverandering, gekenmerkt door een andere houding jegens de bevolking, te realiseren en de repressieve focus te vervangen door een beschermende — met handhaving van de capaciteit om gewelddadige groepen te neutraliseren. Ook de binnenlandse veiligheidsdiensten moesten onder burgergezag komen. Dat was beslist geen sinecure. Burgers moesten worden aangemoedigd om te gaan werken voor de inlichtingendiensten, wat in het verleden niet werd beschouwd als een fatsoenlijke professionele loopbaan, zoals González benadrukt.

Een consequent heldere communicatie — en het besef van de noodzaak daarvan — over al die punten was van levensbelang voor de opbouw van een democratisch bestuur. Alle veiligheids- en inlichtingeninstanties onder een krachtig burgergezag stellen was vaak een van de meest tijdverslindende uitdagingen waarvoor nieuwe democratieën stonden. Er deden zich soms langdurige confrontaties voor tussen democratische regeringen en elementen van het leger, de politie en inlichtingendiensten — sommige zeer zichtbaar, andere niet — alvorens het veiligheidsapparaat onder strikt civiele controle kwam te staan. Iemand als Aylwin volgde aanvankelijk niet de raad van González op om een eigen inlichtingenapparaat op te zetten, maar mettertijd is hij de wijsheid van die raad gaan inzien.

Transitional justice bereiken

In alle gevallen was er krachtige politieke en sociale druk om de leden van het voormalige autoritaire regime ter verantwoording te roepen voor mensenrechtenschendingen en schamteloze corruptie. Het was echter cruciaal om een balans te vinden tussen enerzijds de behoefte aan waarheidsvinding en gerechtigheid, en anderzijds de noodzaak om zekerheden en veiligheid te verschaffen aan degenen die de macht afstonden. In sommige gevallen ging het daarbij om transparante juridische processen, die jaren konden duren, om (in de mate van het mogelijke) de waarheid aan het licht te brengen omtrent schendingen van rechten, om slachtoffers te erkennen en zelfs hun schade te vergoeden, en indien haalbaar, om de grootste schenders voor de rechter te brengen. Het was ook belangrijk om het oude regime te garanderen dat er geen massale vervolging van voormalige functionarissen zou komen.

Er was geen eenvoudige formule voor de aanpak van die complexe kwesties. De interviews onderstrepen hoe belangrijk het was om openheid te betrachten, met zowel aandacht voor de erkenning van slachtoffers als voor maatregelen, teneinde te komen tot een wederzijds dulden en misschien zelfs tot verzoening. In Brazilië en Spanje stelden amnestieregelingen leden van de democratische oppositie die tot dan toe clandestien hadden geopereerd, in staat om de politieke arena te betreden. In Chili, Ghana en Zuid-Afrika werden met waarheids- en verzoeningscommissies en met de erkenning van schendingen belangrijke stappen gezet. Het spanningsveld tussen enerzijds het trekken van een 'dikke streep' tussen verleden en heden (zoals Mazowiecki en Kufuor benadrukten) en anderzijds schendingen van vroeger erkennen en herdenken zodat ze niet zouden worden herhaald (een argument aangehaald door Aylwin, Lagos, De Klerk en Mbeki) is niet gemakkelijk op te heffen. Het kostte deze leiders doorgaans veel moeite om beide doelstellingen na te streven en met elkaar te verzoenen. In Indonesië, waar mensenrechtenschendingen onder het tapijt werden geveegd, blijven deze onopgeloste kwesties voor problemen zorgen.

STEUN VAN BUITENAF MOBILISEREN

Externe actoren — regeringen, internationale en multilaterale instellingen, ondernemingen, vakbonden, religieuze organisaties, internationale verbonden van politieke partijen en andere non-gouvernementele instanties — hebben hulp geboden bij vrijwel alle transitities. Soms zorgden ze voor geschikte locaties en omstandigheden voor gesprekken tussen de verschillende geledingen binnen de oppositie en ook tussen vertegenwoordigers van de oppositie en die van het autoritaire regime en van sociale organisaties. Die externe bijdragen werden heel zichtbaar in Zuid-Afrika, waar een grote mijnbouwcorporatie instond voor de financiering en veilige gesprekslocaties buiten het land beschikbaar stelde voor geheime ontmoetingen tussen regeringsfunctionarissen en ANC-leiders, zoals Mbeki aangeeft. Een dergelijke inbreng was eveneens van betekenis in Spanje en Chili.

Door deskundigheid te delen en door aanmoediging en steun te bieden, droegen externe actoren bovendien bij tot een versterking van maatschappelijke organisaties — vaak al lange tijd voordat het verzet tegen een autoritair bewind daadwerkelijk gestalte kreeg of voor het moment van de machtswisseling zich aandienende. Externe actoren maakten de uitwisseling mogelijk van ervaringen uit verschillende landen over de orga-

nisatie van politieke partijen, over kiesstelsels, de praktische organisatie van verkiezingen, het smeden van coalities, de opstelling van een grondwet en het bevorderen van vrouwenrechten. Ze verzorgden trainingen op het vlak van de organisatie van gemeenschappen, van communicatie en informatie, opiniepeilingen, de opzet van exitpolls en *quick counts*, toezicht op verkiezingen en andere praktische aspecten van het opbouwen van een democratie. In sommige landen versterkten internationale waarnemersmissies de geloofwaardigheid van verkiezingen en hun uitslagen. Ook boden externe organisaties mogelijkheden op het vlak van educatie en netwerkvorming rond inhoudelijke thema's die kaderfiguren van de oppositie voorbereidden op hun uiteindelijke bestuursverantwoordelijkheden. Dergelijke activiteiten waren bijvoorbeeld belangrijk in Polen, waar een generatie economen was opgeleid in het buitenland en daar aandacht had besteed aan thema's als het liberaliseren van een ondoeltreffende staatseconomie en het bevorderen van marktwerking. De beleidsbeslissing om de stap naar de markteconomie te wagen werd in Polen zelf genomen, maar dankzij internationale samenwerking kon dat systeem ook daadwerkelijk in werking treden.

Internationale actoren boden de gelegenheid om gebruik te maken van ervaringen uit het verleden met steeds terugkerende kwesties die een risico zijn voor transities: civiel-militaire relaties, transitional justice, het houden van geloofwaardige verkiezingen, hervormingen van politiediensten en het toezicht op veiligheidsdiensten, tot en met bijzonderheden rond het onschadelijk maken van vijandige bewakings- en inlichtingenactiviteiten — zoals González die levendig beschrijft. Ook faciliteerden ze communicatie- en opleidingsmogelijkheden voor peergroepen met tegenhangers binnen het leger, bij werkgevers- en werknemersorganisaties, beroepsverenigingen en andere instanties die soms bijdroegen tot een krachtiger democratiegezinde houding en dito gedrag binnen en tussen die groepen. Ook stelden ze oppositiegroepen gerust en boden ze algemene raad en af en toe gerichte praktische adviezen.¹⁶⁸

Collectieve externe druk om onderdrukking te bestrijden en naleving van de mensenrechten af te dingen, waaronder de vrijheid van meningsuiting en het recht van vergadering, was vaak een factor van betekenis. Economische sancties waren dan weer cruciaal in Zuid-Afrika en Polen. Uiteenlopende samenwerkingsprogramma's op het gebied van handel, investeringen en hulp aan de bevolking waren van belang in Polen, Indonesië, Ghana en de Filipijnen. Naast de druk die op hem werd uitgeoefend, versterkte de internationale erkenning van Rawlings — voor diens

aanvaarding van meerpartijenverkiezingen, redelijk eerlijke verkiezingsprocedures en een beperking van zittingstermijnen — de bijdragen van de voormalige dictator aan de democratische transitie in Ghana.

Tot slot speelden internationale organisaties, regeringen, stichtingen en ngo's soms een rol van betekenis als het ging om reacties op kritieke sociale en economische behoeften gedurende het overgangstraject. In Ghana, Polen, Spanje en Zuid-Afrika voorzagen ze in middelen om de sociale impact van noodzakelijke economische hervormingen te temperen, investeerden ze in infrastructurele ontwikkeling en capaciteitsopbouw, en boden ze andere financiële en technische hulp. In de jaren negentig waren de Europese Unie en de Amerikaanse regering cruciaal vanwege hun hulp aan Polen (en andere Midden- en Oost-Europese landen) om met succes het pad naar de democratie te bewandelen. Zulke internationale economische steun kan doorslaggevend zijn wanneer die wordt geboden als reactie op lokale behoeften in samenwerking met plaatselijke actoren, en wanneer beleidskeuzes worden overgelaten aan het politieke debat en de daaruit voortvloeiende besluitvorming.

Ambitieuze initiatoren van transitieën en externe actoren moeten zowel de mogelijke bijdragen als de beperkingen van buitenlandse betrokkenheid inzien. Democratie kan pas wortelen in een samenleving als het de meest aanvaarde manier wordt om te dingen naar politieke macht. Internationale actoren kunnen veel doen — geduldig, rustig en op verzoek van de actoren ter plaatse — om beweging in die richting te stimuleren, maar ze kunnen nooit de plaats innemen van de spelers in het land zelf. Een breder begrip van de vele moeilijke uitdagingen en obstakels die men onder ogen moet zien, en van de aanzienlijke tijdspanne die nodig kan zijn alvorens een democratisch bestel echt postvat, zou internationale actoren moeten helpen om ongeduldig, ondoeltreffend en contraproductief optreden te vermijden en hen juist in staat moeten stellen om op een meer consistente wijze en op langere termijn hun bijdragen te leveren. De kans op succes neemt voor hen toe als ze luisteren, als ze vragen te berde brengen die voortspruiten uit de vergelijking met eerdere ervaringen, en als ze plaatselijke actoren aanmoedigen om kwesties te bekijken vanuit verschillende invalshoeken, in plaats van voorverpakte antwoorden op te dringen.

EEN VERANDERENDE CONTEXT VOOR TRANSITIES

De context waarin het verzet tegen autoritaire regimes nu en in de toekomst gestalte krijgt, verschilt sterk van de omstandigheden waarin de transitie van het einde van de twintigste eeuw zich voltrok. De wereld blijft veranderen, en almaar sneller.

Een nieuwe geopolitiek en nieuwe internationale normen

De oppositie tegen autocratische regimes is tegenwoordig niet meer belast met de druk van de Koude Oorlog die sociale mobilisatie aan banden legde, veranderingen in eigendomsverhoudingen beperkte en politieke afstemming tussen landen poogde te bereiken in het licht van internationale geopolitieke machtsrelaties. Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn de grote mogendheden minder geneigd om politieke veranderingen bij autocratische bondgenoten als bedreigend te beschouwen, waardoor democratiseringsbewegingen meer speelruimte krijgen, maar waardoor misschien ook, in specifieke situaties, internationale steun voor dergelijke krachten afneemt.

Almaar krachtiger internationale rechtsnormen en instellingen voor de bescherming van individuele mensenrechten en de vervolging van misdrijven tegen de menselijkheid, alsmede de oprichting van het Internationaal Strafhof, hebben de mogelijkheid enigszins verkleind dat ongebreidelde onderdrukking kan plaatshebben zonder scherpe verwerping of sancties. In een paar notoire gevallen blijft wrede repressie bestaan, maar er zijn tenminste internationale normen die dergelijke praktijken in zekere mate ontmoedigen. Het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en de recentelijk geslonken internationale invloed van de VS hebben ertoe geleid dat het bipolaire internationale systeem eerder multipolair is geworden. Internationaal verzet tegen democratiseringsbewegingen is afgenomen, maar dat geldt ook voor de internationale capaciteit om te reageren op binnenlands geweld en grove onderdrukking, of om te helpen tot oplossingen te komen. Bepaalde rechten, waaronder vrouwenrechten, worden op veel bredere schaal aanvaard.

De ineenstorting van het economische Sovjetsysteem en China's opkomst in de internationale economie hebben ervoor gezorgd dat landen overall ter wereld zich richten op economische liberalisering, marktgerichte hervormingen, particuliere buitenlandse investeringen en op de globalisering van industrie, geldwezen en handel. Tegenwoordig streven

de meeste regeringen naar een uitbreiding van hun internationale handelsverkeer en nemen ze internationale normen en regels in acht ten aanzien van financieel beleid en investeringen, waardoor er in de wereld-economie nog maar weinig ruimte rest voor gesloten economieën — vooral als het kleine en middelgrote landen betreft. Sommige landen hebben de rol van de staat vergroot om economische concentratie te vermijden, een eerlijker inkomensverdeling te bereiken, regionale ontwikkeling te bevorderen en om het milieu te beschermen.

Democratisch bestuur is internationaal veel breder gaan gelden als de legitiemste basis voor politieke orde. Maar er zijn verschillende opvattingen over wat democratie inhoudt en vereist. ‘Competitief-autoritaire’ regimes zijn gevestigd in diverse landen. Daarbij gaat het niet om onvolledige of afbrokkelende democratieën, maar eerder om welbewuste inspanningen die alternatieven aanreiken voor een liberaal-democratisch bestuur, en wel door redelijk vrije volksraadplegingen te combineren met een autoritair bewind.¹⁶⁹ De druk van de mondialisering, de openstelling voor internationale invloed die daarvan het gevolg is, en de versterking van internationale regelgeving en instellingen maken het metertijd moeilijker voor autoritaire regeringen om antidemocratische praktijken stelselmatig te handhaven en mensenrechten met voeten te treden, waaronder de rechten van vrouwen, maar vooralsnog is dat belist niet het geval.

De erfenis van eerdere ervaringen met democratisering

Veel autoritaire regimes in de jaren zeventig en tachtig, en een paar in de jaren negentig, kwamen ten val in landen die in het verleden enige ervaring hadden opgedaan met een constitutioneel democratisch bestuur. In een aantal gevallen waren bepaalde democratische instellingen formeel zelfs blijven bestaan. Politieke actoren in die landen hadden netwerken, ervaring in het onderhandelen over en vormgeven van compromissen, en ze hadden het vertrouwen om met succes te kunnen wedijveren binnen het stramien van democratische regels. Toekomstige transities van autocratie naar democratie zullen veelal plaatshebben in landen waar niet of nauwelijks sprake is van eerdere ervaringen, en soms in landen met leiders die andersdenkenden lange tijd hebben onderdrukt. Bepaalde nationale tradities met een ‘luisterende’ overheid — op lokaal niveau bijvoorbeeld — kunnen dergelijke regimes als een spiegel worden voorgehouden. Ook de universele en intense aantrekkingskracht van deelname aan zelf-

bestuur, die misschien toeneemt met hogere inkomens en met ruimere mogelijkheden tot politieke expressie, kan stimulerend werken. Maar het ontwikkelen van de cultuur en de instellingen die een democratische politiek impliceert, kost tijd, moeite en deskundigheid.¹⁷⁰

Sociaaleconomische, klassengerelateerde en demografische verschillen

De transities van de jaren zeventig en tachtig en enkele in de jaren negentig voltrokken zich voornamelijk in landen met een groeiende en geschoolde middenklasse, die vaak positief stond tegenover een verruiming van de politieke meningsuiting en die een juridische, bestuurskundige of economische opleiding had genoten, hetgeen de opbouw van een doeltreffend democratisch bestuur bespoedigde. In landen met lage inkomens- en ontwikkelingsniveaus, broze vakbonden en maatschappelijke organisaties, een kleine middenklasse, met een zwakke overheid die niet in staat is sociale diensten te verstrekken en de veiligheid van haar burgers te garanderen, en met maar weinig mensen die zijn opgeleid voor het openbaar bestuur, zullen transitiepogingen waarschijnlijk moeizamer verlopen, vooral als de bevolking aandringt op snelle, onmiddellijk merkbare economische winst. Andere pogingen — vooral in de Golfstaten, het Midden-Oosten en Noord-Afrika — zullen zich voordoen in ‘bemiddelde’ landen met hoge inkomens en een snelgroeiende middenklasse. Veel van die landen kennen echter ook inadequate overheden en kenmerken zich door grootschalige corruptie en cliëntelisme. Vanwege geopolitieke redenen die verband houden met hun strategische ligging of natuurlijke rijkdommen ondervinden die landen weinig externe druk om hun politieke systeem open te stellen. Zulke regimes zijn dan ook gemakkelijker in staat om oppositiebewegingen om te kopen of in de kiem te smoren.

Veel hedendaagse autoritaire regimes in Azië en Afrika vinden we in samenlevingen met een uitgesproken verdeeldheid en ongelijkheid — op etnisch, religieus of regionaal vlak — die polarisatie in de hand werken. In sommige van die landen leven toenemende aantallen gefrustreerde en goed opgeleide jongeren die er niet in slagen nuttig en degelijk beloofd werk te vinden en die daarom gemakkelijk zijn te mobiliseren om te protesteren. Jonge mensen betrekken in politieke organisaties, partijen en andere instellingen — en ze niet alleen oproepen om te betogen op straat — is in veel landen een belangrijke uitdaging voor bestuurders, ook in gevestigde democratieën. De leiders van vandaag moeten een goede

band opbouwen met de jongere generaties en die aanmoedigen zich op democratische wijze te organiseren en betrokken te blijven.

Al deze en andere moeilijkheden, zoals de aanwezigheid van machtige misdaadsyndicaten en transnationale extremistische politieke bewegingen, zetten zwakke politieke instellingen onder grote druk. Het zal daarom een enorme uitdaging zijn om beleidslijnen te formuleren en instellingen op te bouwen die dialoog en convergentie mogelijk maken, die controle- en verantwoordingsmechanismen vastleggen, die instaan voor de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, die het gehele veiligheidsapparaat onder civiele controle stellen en andere grondslagen leggen voor een degelijk democratisch bestel. Een democratisch bestuur zal moeilijker te bereiken zijn in landen met een zwakke overheid en dito instellingen, maar dat het te realiseren is, blijkt uit het voorbeeld van Ghana.

Internationale inspanningen ter bevordering van de democratie

Veel Europese transitities, waaronder die van Spanje en Polen (en andere landen in Midden- en Oost-Europa), ondervonden krachtige steun van het vooruitzicht te worden opgenomen in de EU en van economische hulp die de EU en de VS toezegden, mits tot politieke hervormingen werd overgegaan. Diverse Latijns-Amerikaanse openingen richting democratie, onder meer die in Chili, werden eerst gefaciliteerd door de nieuwe nadruk die de Amerikaanse regering eind jaren zeventig (onder president Carter) legde op mensenrechten en vervolgens door de terugkeer halverwege de jaren tachtig, tijdens de tweede regering-Reagan, van het beleid van de VS om democratie en mensenrechten actief te bevorderen. Democratische openingen kregen ook extra momentum door de consensus rond mensenrechten en politieke vrijheden die werd bereikt binnen de Organisatie van Amerikaanse Staten en doordat internationale rechtsnormen en -instellingen aan kracht wonnen — waaronder de Inter-Amerikaanse Mensenrechtencommissie (IACHR) en het Internationaal Strafhof. Mexico's democratisering kreeg een extra impuls door de algemene versmelting van arbeidsmarkten, productieprocessen en populaire cultuur in Mexico en de Verenigde Staten, en door de mobilisatie van Amerikaanse en Mexicaanse bedrijven en ngo's om de democratische opening in Mexico en de rechtsstaat aldaar te steunen, wat in 1994 nog werd versterkt door de totstandkoming van de Noord-Amerikaanse Vrijhandelsovereenkomst (NAFTA).

Regionale instellingen, vandaag en in de toekomst, kunnen democratische bestuursvormen in gelijke mate, krachtiger of in sommige gevallen (zoals binnen de Samenwerkingsraad van de Arabische Golfstaten [GCC]) in geringere mate ondersteunen. Het langzame maar groeiende engagement van regionale intergouvernementele organisaties bevordert en beschermt het ordelijke en integere verloop van verkiezingen. Het *Charter on Democracy, Elections and Governance* van de Afrikaanse Unie is volledig van kracht geworden. De *Political and Security Blueprint* van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties (ASEAN) bevat zeer duidelijke taal over democratische normen, en het secretariaat van ASEAN stuurde waarnemers naar de tussentijdse verkiezingen van 2012 in Myanmar. Dergelijke regionale partnerverbanden bieden waardevolle middelen waar transitieleiders veel baat bij kunnen hebben.

Regionale en culturele verschillen

Een aantal potentiële transities (zullen) worden ondernomen in landen met een islamitische meerderheid, in een tijd waarin aanzienlijke verdeeldheid heerst tussen fundamentalistische en gematigde interpretaties van de islam en waarin scherp wordt gedebatteerd over de rechtsstaat, de rol van de strijdkrachten en de soevereiniteit van het volk. Indonesië, het land met de grootste moslimmeerderheid ter wereld, heeft in de loop van de vorige generatie een almaar doeltreffender democratisch bestel opgebouwd en ook in veel andere landen met een islamitische meerderheid hebben democratiegezinde geledingen aanzienlijke invloed. In weer andere landen echter stellen machtige conservatieve groeperingen dat het recht uitsluitend of primair gebaseerd dient te zijn op de sharia en dat de staat moet waken over godsdienstige orthodoxie en traditionele genderrollen. Zowel religieuze conservatieven als seculiere liberalen zien compromissen ten aanzien van de rol van godsdienstwetten en de status van vrouwen als moreel onaanvaardbaar. Dat maakt dat beide kampen voorstander kunnen zijn van autoritaire oplossingen, zij het in verschillende gedaanten en om tegengestelde redenen.

Krijgsmachten in het Midden-Oosten hebben zich voor het merendeel gecommitteerd aan de seculiere en niet tot de godsdienstige staat, en tegenwoordig worden die legers zowel door seculiere democraten als door religieuze fundamentalisten onder druk gezet. Internationale collegiale besprekingen tussen militaire leiders zouden zich moeten toespitsen op principes en werkwijzen die de grootste kans hebben om te leiden tot

zowel duurzame politieke stabiliteit als tot samenhang en integriteit van militaire instituties zelf.

Religieuze instellingen zijn vaak bolwerken van autoritaire regimes geweest, maar tegen het einde van de twintigste eeuw toonden ze zich soms voorstander van democratisering, in het bijzonder in katholieke landen zoals Brazilië, Chili, de Filipijnen, Polen en Spanje. Van aanzienlijk belang was de rol van de kardinalen Raúl Silva Henríquez en Juan Francisco Fresno in Chili, Paulo Evaristo Arns in Brazilië, Vicente Enrique y Tarancón in Spanje, Jaime Sin in de Filipijnen en ook die van paus Johannes Paulus II in zijn geboorteland Polen. In Zuid-Afrika steunden bisschop Desmond Tutu, de Anglicaanse Kerk en geestelijken van andere kerken, onder meer een aantal Nederlandse gereformeerde dominees, eveneens de transitie naar een inclusief democratisch bestuur. Islamitische organisaties, bewegingen, partijen en individuen in Indonesië droegen ook bij tot de niet-sektarische democratie in dat land — de rol van Abdurrahman Wahid (Gus Dur) verdient in dat verband speciale vermelding.

Islamitische autoriteiten zullen in andere landen ongetwijfeld een voorname rol spelen, maar die rol zal waarschijnlijk van geval tot geval verschillen — waarbij de vraag relevant is of de transitie een Arabische of niet-Arabische cultuur betreft — zoals ook de rol van politieke leiders van diverse christelijke gezindten per land (en soms binnen een land) anders is geweest. Manieren vinden om moslimleiders te motiveren zich actiever in te spannen ten gunste van de democratie is een belangrijke uitdaging. Een dergelijk engagement kan ook baat ondervinden van de internationale uitwisseling van nuttige ervaringen, met inbegrip van overleg over de aangewezen houding ten opzichte van transnationale organisaties met extremistische standpunten, die het gebruik van geweld aanmoedigen ter ondersteuning van hun sektarische doelen.

De ICT-revolutie

De revoluties op het vlak van informatie- en communicatietechnologie hebben het vermogen van regeringen uitgehold om informatie te beheersen, hebben het verspreiden van opvattingen en nieuws goedkoper gemaakt, maken het mogelijk om vanuit de bevolking zaken te organiseren en maken het gemakkelijker om buitenlandse sympathie en steun te verwerven. Iedereen met een mobiele telefoon met camera kan waar dan ook protestreacties uitlokken door laakbaar gedrag vast te leggen. Die processen zullen versnellen naarmate meer mensen — vooral jongeren — be-

schikken over een smartphone en breedband. Als het om besturen gaat, kunnen sociale netwerken die zich bedienen van deze technologieën niet de plaats innemen van politieke organisaties, maar ze kunnen wel zorgen voor beroering in politieke systemen, waardoor politieke partijen en instellingen voor de keuze komen te staan: of zich aanpassen of ernstig verzwakt raken.

Vernieuwingen op ICT-gebied zijn echter niet altijd goed voor democratiseringsprocessen. Ze kunnen helpen bij het creëren van een kortstondige opflakking van betrokkenheid van de bevolking en zo democratische organisatoren ten onrechte de indruk geven dat ze vooruitgang kunnen boeken op de ingeslagen weg zonder voortdurende en georganiseerde onderhandelingen of zonder compromissen. Die innovaties kunnen echter ook extremisten de mogelijkheid geven om hun draagvlak te verbreden en de perceptie doen ontstaan dat groepen in de marge van processen belangrijke actoren zouden zijn. Technologisch goed uitgeruste regeringen, soms geholpen door multinationals, kunnen dezelfde ICT-technologieën gebruiken om burgers te onderdrukken. Regeringen kunnen tegenwoordig elektronisch berichtenverkeer onderscheppen, demonstranten opsporen die zijn gefilmd met veiligheidscamera's, en mensen van de oppositie bedreigen of gevangenzetten.

Degenen die democratische transitie willen initiëren of ondersteunen, moeten leren hoe ze nieuwe technologieën kunnen inzetten en hoe ze die moeten combineren met meer tijdrovende maar vitale processen van overleg, onderhandelingen, coalitievorming en het realiseren van compromissen en consensus. Ze moeten ook leren hoe democratische krachten zijn te beschermen tegen de manipulatieve inzet van ICT, zowel door autoritaire regimes als door antidemocratische en extremistische entiteiten.

LEIDERSCHAPSKWALITEITEN

Er is geen voorgeschreven model, geen vast profiel waaraan een transitieleider moet voldoen. Bij de leiders die wij hebben geïnterviewd — zowel opponenten van het bewind als leden van zittende autoritaire regeringen — zien we ervaren politici, juristen en economen, een hoge en een lagere legerofficier, een journalist, een docerende socioloog en een vliegtuigbouwkundig ingenieur. Ze verschilden sterk wat levensovertuiging betreft — we spraken met katholieken, protestanten, atheïsten en een moslim — en ook qua uiterlijk en persoonlijke stijl waren ze zeer uiteenlopend.

Sommigen waren zelfs geen democraat — niet qua karakter of overtuiging, noch qua ervaring of reputatie. Jerry Rawlings heerste tien jaar als militaire dictator en stemde er, onder binnen- en buitenlandse druk, pas mee in open meerpartijenverkiezingen uit te schrijven toen geheime peilingen aantoonde dat hij die stembusgang gemakkelijk zou winnen. Het interview laat zien wat voor complexe positie Rawlings innam, en nog altijd inneemt ten opzichte van een representatieve liberale democratie. F.W. de Klerk was vele jaren toegewijd aan de apartheid en daarmee aan de uitsluiting van de overgrote zwarte meerderheid in Zuid-Afrika, totdat hij — zij het tamelijk laat — ervan overtuigd raakte dat het apartheidssysteem om economische, politieke en morele redenen niet langer houdbaar was. B.J. Habibie was een trouwe bondgenoot van Soeharto, die Indonesië jarenlang als dictator regeerde. Van Habibies respect voor democratische instellingen, kennelijk ontstaan in de twintig jaar die hij in Duitsland doorbracht als vliegtuigbouwkundig ingenieur, was nooit veel te zien geweest, totdat hij door de val van Soeharto de rol van staatshoofd kreeg toebedeeld. Habibie ging van start zonder enig politiek draagvlak, zonder achterban van betekenis, maar hij handelde snel om legitimiteit te verwerven via een aantal ingrijpende stappen richting democratie.

Aleksander Kwaśniewski, een jonge minister in de communistische regering van Polen die een belangrijke rol speelde als vertegenwoordiger van dat regime bij de rondetafelgesprekken, richtte later een sociaaldemocratische partij op, werd na de transitie verkozen als president en droeg uiteindelijk bij tot de consolidatie van de nieuwe democratische instellingen en handelwijzen in Polen. Opeenvolgende Poolse politieke leiders wendden sterk uiteenlopende eigenschappen aan om de veranderende uitdagingen van de transitie het hoofd te bieden. Lech Wałęsa was een dissidente vakbondsleider die drieste eisen verwoordde en de bevolking massaal op de been wist te krijgen, maar die later veel van zijn legitimiteit verloor door al te nadrukkelijk aan te sturen op meer persoonlijke macht. Mazowiecki focuste op moeilijke beleidskeuzes op politiek en economisch vlak, op medezeggenschap van en verzoening met het oude regime, en op het onderhouden van Polens vitale band met het Vaticaan en van de delicate relaties met de Sovjet-Unie. Kwaśniewski concentreerde zich dan weer hoofdzakelijk op de doeltreffendheid van het landsbestuur en de opbouw van instellingen.

Ernesto Zedillo koesterde al op jonge leeftijd democratische dromen, maar bekleedde belangrijke posities in de heersende PRI in de tijd waarin die partij al decennia achtereen nagenoeg alle politieke posities in Mexico

beheerste. Eerdere kiesprocedures waren zo opgezet dat die dominantie van de PRI zou blijven bestaan. Zedillo's bereidheid om als president in te stemmen met veranderingen in de procedures en met nieuwe voorwaarden op electoraal vlak effende de weg naar een machtswisseling in Mexico en naar een doeltreffend democratisch bestuur — naar wat Zedillo 'normale democratie' noemde.

Al deze leiders — ook degenen met een autocratische achtergrond — kwamen om uiteenlopende redenen tot de slotsom dat een landsbestuur op basis van volkssoevereiniteit en grondwettelijke spelregels een beter pad was voor hun land en henzelf dan de beschikbare alternatieven. Sommigen huldigden krachtige democratische principes. Anderen ontwikkelden of versterkten hun democratische ijver als reactie op sociale druk naarmate de situatie zich scherper aftekende. Weer anderen maakten zich pas sterk voor democratiseringsgerichte initiatieven toen dat politiek voordelig voor hen werd. Geen van de geïnterviewde leiders was een heilige. Het waren stuk voor stuk pragmatische politici die op zoek waren naar manieren om invloed te krijgen of te houden en problemen op te lossen. Zij gokten op democratische processen om dat doel te bereiken en hielpen zo hun land de koers richting democratie te kiezen.

Wat hun achtergronden of motieven ook waren, deze leiders hadden een aantal eigenschappen en kwaliteiten gemeen die hebben bijgedragen tot hun succes.

- Ze hadden allemaal — sommigen van het begin af aan, anderen met-tertijd — een strategisch richtingsgevoel dat hen bewoog naar een inclusief en zich verantwoordend bestuur. Daarbij toonden ze een fundamentele voorkeur voor een vreedzame en geleidelijke transformatie boven een gewelddadige en geforceerde ommekeer.
- Ze voelden de stemming en houding van de bevolking aan en intensiverden de inspanningen van politieke partijen en maatschappelijke organisaties op het pad naar democratie.
- Ze zorgden voor diversificatie en verbreding van hun eigen achterban en deden hun best om onbuigzame elementen te verzwakken, zowel binnen het regime als binnen de oppositie. Ze waren in staat de belangen en de invloed te beoordelen van tal van machtscentra en belangengroepen, en wisten vaak het pad te vinden naar politieke compromissen en tegemoetkomingen.
- Velen gaven blijk van vastberadenheid en moed, waarbij ze soms zelfs hun leven riskeerden in een klimaat van polarisatie en geweld, dat collega's daadwerkelijk het leven had gekost. Vaak legden deze leiders

een groot geduld, hardnekkigheid en uithoudingsvermogen aan de dag als ze werden geconfronteerd met verzet, obstakels en tegenslag, en wisten ze anderen te overtuigen de moed erin te houden.

- Ze beschikten over het noodzakelijke zelfvertrouwen om met bedaarde overtuiging moeilijke, doorslaggevende en tijdige beslissingen te nemen. Sommigen waren van nature zeer analytisch en bedachtzaam ingesteld, maar zelfs zij slaagden er steevast in om vooruit te blikken in plaats van lang te blijven stilstaan bij eerdere beslissingen.
- De meesten leunden zwaar op kundige partners die dezelfde politieke waarden deelden en beschikten over specifieke deskundigheid om moeilijke vraagstukken op te lossen. Hoewel ze cruciale keuzes persoonlijk konden maken (en dat ook deden) concentreerden de meesten van hen zich vooral op het bewerkstelligen van consensus, het smeden van coalities, de bouw van politieke bruggen en op voortdurende communicatie met de betrokken actoren en het brede publiek.
- Over het algemeen waren ze in staat anderen ervan te overtuigen hun beslissingen te aanvaarden. Hoewel sommigen welbespraakt of charismatisch waren, deden ze dat voornamelijk door de kernbelangen van de verschillende gesprekspartners, ook van tegenstanders, te begrijpen en mee te wegen — niet door per decreet te handelen of de kracht van hun persoonlijkheid te doen gelden.
- Hoewel ze diepgeworteld waren in de cultuur van hun respectieve landen en hoofdzakelijk steunden op hun binnenlandse relaties, wisten al deze leiders hoe ze externe steun moesten mobiliseren zonder een instrument van buitenlandse entiteiten te worden.
- Maar vóór alles slaagden deze leiders erin zich snel te voegen naar de gebeurtenissen en konden ze onverwachte ontwikkelingen aangrijpen om het initiatief te nemen. Ze navigeerden in woelige wateren: tegen de stroom in, nu eens naar links en dan weer naar rechts koersend, een stuk vooruit en dan weer terug, al naargelang de stroomversnellingen dat vereisten. Maar uiteindelijk bewogen ze wel voorwaarts. Zij waren het niet die de richting en het tempo van de stromingen bepaalden, maar ze slaagden er wel in hun landen naar kalmer vaarwater te loodsen, en uiteindelijk naar een democratisch bestel.

Het is moeilijk voor te stellen dat deze transities even succesvol zouden zijn geweest zonder deze leiders en hun beslissingen. Zij en andere individuele voorlieden in die landen — we noemen Nelson Mandela, Roelf Meyer, Cyril Ramaphosa, Oliver Tambo en Desmond Tutu in Zuid-Afrika;

Corazon Aquino in de Filipijnen; Lech Wałęsa, Wojciech Jaruzelski, Czesław Kiszczak en Adam Michnik in Polen; Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Luiz Inácio (Lula) da Silva en de generaals Golbery do Couto e Silva, João Figueiredo en Ernesto Geisel in Brazilië; Clodomiro Almeyda, Manuel Bustos, Gabriel Valdés en Andrés Zaldívar in Chili; Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel Clouthier, Porfirio Muñoz Ledo, Ernesto Ruffo en Vicente Fox in Mexico; koning Juan Carlos, Santiago Carrillo, Manuel Fraga en Adolfo Suárez in Spanje — hielpen in hun land de weg naar democratie te effenen.¹⁷¹ De politieke zwaargewichten werkten niet als solisten en ze hadden nooit succes kunnen boeken zonder de sociale, politieke en maatschappelijke krachten. Creatief en constructief werkten ze met vele anderen samen, met alle beperkingen van dien, om te bouwen aan een nieuwe realiteit.

De vooruitzichten voor de vestiging van democratieën in andere landen, nu en in de toekomst, hangen grotendeels af van de verschijning en het optreden van zulke leiders. Samuel Huntington schreef: 'Een democratisch bestel wordt niet door tendensen, maar door mensen ingesteld. Democratieën worden niet door oorzaken geschapen, maar door veroorzakers.'¹⁷² Deze interviews leveren daarvoor ruimschoots bewijs.

KIJKEN NAAR DE TOEKOMST

In zijn interview noemt Felipe González twee zaken die de moeite waard zijn om nog eens te benadrukken. Hij stelt dat leiderschap niet iets is wat je aan de universiteit leert, maar in de dagelijkse praktijk, en wel door brede basisprincipes toe te passen op concrete situaties. En met een citaat van Gabriel García Márquez geeft González aan dat mensen die brede basisprincipes vaak leren van anekdotes, van het relaas van ervaringen die zijn bijgebleven. Dat is het meest elementaire uitgangspunt van dit boek.

Nieuwe actoren, technologieën, instellingen, normen, uitdagingen en kansen dienen zich aan en zullen zich altijd blijven aandienen. Maar waar actoren en technologieën snel veranderen, blijkt de noodzaak van politieke expressie en actie veel permanentier van aard. Het zullen altijd vitale prioriteiten blijven: de gemoederen mobiliseren voor politieke vrijheid, ruimte creëren voor dialoog, gelijkgerichtheid en consensus realiseren, overeenstemming bereiken over procedures en werkwijzen, en zich verzettende krachten geruststellen dat hun fundamentele belangen worden beschermd. Zoals ook de centrale uitdagingen dezelfde blijven: mecha-

nismen in het leven roepen die instaan voor kwesties rond transitional justice en herdenking; leger, politie en inlichtingendiensten onder civiel toezicht brengen; en de maatschappelijke orde en individuele mensenrechten beschermen. Dat geldt zowel voor wie streeft naar beëindiging van een autoritaire regering als voor degenen die proberen te beletten dat de democratische klok wordt teruggedraaid door regeringen die eerlijk zijn verkozen, maar vervolgens verzwakken of de democratische controlemechanismen negeren.

Sociale bewegingen en middenveldorganisaties zullen, nog versterkt door elektronische netwerkvorming, druk uitoefenen op regeringen en andere instellingen. Maar hoewel die actoren en hun technieken mogelijk nuttig zijn, kunnen ze nooit de plaats innemen van politieke partijen, sociale organisaties en politieke leiders als het gaat om moeilijke opdrachten zoals de vorming van lijstverbindingen en regeringscoalities, het creëren van een draagvlak bij de bevolking, de voorbereiding van een werkbaar overheidsbeleid, oproepen tot economische offers in het belang van de samenleving, mensen doen inzien dat democratie mogelijk is en doeltreffend besturen. Het belang van visie, geduld, volharding en compromisbereidheid blijft daarom onverminderd van kracht.

Toekomstige leiders moeten zorgvuldig afwegen welke aspecten van eerdere ervaringen elders van belang zijn in het licht van de specifieke omstandigheden van hun eigen land. De wetenschap dat veel van de kwesties waarmee zij kampen elders eerder hebben gespeeld en de kennis van de verschillende manieren waarop die vraagstukken zijn opgelost, zouden een gigantische steun in de rug moeten zijn. We hopen dat zij inspiratie putten uit de vaardigheden en prestaties van de politieke leiders die dit boek in de schijnwerpers zet.