

秦始皇



Qin Shi Huangdi (259-210 v.Chr.), de eerste keizer van China, geportretteerd in een 18de-eeuws boek The Art Archive

## Francis Fukuyama over de ontwikkeling van de politieke orde en het ontstaan van de moderne wereld



De Amerikaanse politicoloog en filosoof Fukuyama Foto Roger Cremers



De Franse paus Sylvester II (ca. 940-1003), die als geleerde onder meer Arabische cijfers en astronomie in Europa introduceerde The Art Archive

# Met dank aan kerk en keizer

Francis Fukuyama herriep terecht nooit zijn theorie over het einde van de geschiedenis. Maar hij nuanceert en verdiept hem wel, in een imposante studie.

ANDRÉ W. M. GERRITS

■ Francis Fukuyama: *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution.* Farrar, Straus & Giroux, 587 blz. €34,-

Francis Fukuyama is de auteur van *The End of History and the Last Man* (1992), een veel besproken, maar dikwijls slecht begrepen boek over het einde van de Koude Oorlog. De politicoloog Fukuyama, destijds verbonden aan het State Department in Washington, is vaak gekritiseerd, en na 11 september 2001 zelfs geridiculiseerd, om zijn these dat het einde van het Oost-Westconflict en de ondergang van het communisme, het einde van de geschiedenis als zodanig betekende.

De ideologische ontwikkeling van de mensheid had haar eindpunt bereikt, suggereerde Fukuyama, democratie was de finale, universele politieke orde. Fukuyama verwoordde als geen ander de optimistische, universalistische tijdgeest van de vroege jaren negentig. Hij heeft zijn these over het einde van de geschiedenis later genuanceerd maar nooit herroepen. En dat hoeft ook niet, want in de kern staat ze nog overeind: er is na de Koude Oorlog geen alomvattend ideologisch alternatief geformuleerd voor democratie en markteconomie.

Fukuyama ontleende zijn stelling aan de interpretatie door de Russisch-Franse filosoof Alexandre Kojève van de Slag bij Jena-Auerstädt (1806), de overwinning van Napoleon op het Pruisische leger. De krachten van de autocratische monarchie waren verslagen. De principes van vrijheid en gelijkheid hadden gezegevierd. Alle politieke ontwikkelingen hierna konden uit dit bepalende moment worden herleid. Kojève speelt een bescheiden maar wezenlijke rol in Fukuyama's nieuwste boek *The Origins of Political Order*, het fenomenale eerste deel van wat een tweeluik zal worden over de geschiedenis van *government*, van nationaal bestuur en de politieke ontwikkeling van de mensheid.

Eind 18de eeuw, stelt Fukuyama, waren alle bouwstenen gelegd van de moderne politieke orde en de voorwaarden gecreëerd voor de liberale democratie. De Franse Revolutie markeert het beginpunt van de moderne politieke tijd en ze is het eindpunt van het eerste deel van *The*

*Origins of Political Order*. Fukuyama neemt de drie grondslagen van de moderne democratie als uitgangspunt. Waar, wanneer, hoe en waarom hebben effectieve staatsmacht, *rule of law* en politieke verantwoordingsplicht zich ontwikkeld, of juist niet?

Achter deze abstracte vraagstelling gaat een veelheid aan concrete en actuele vragen schuil. Waarom heeft China de langste geschiedenis van staatsvorming, maar heeft het nauwelijks ervaring met democratie? Waarom werkt autoritaire modernisering wél in Oost-Azië maar niet in Latijns-Amerika? Waarom zijn samenlevingen in het Midden-Oosten en Afghanistan nog tribaal georganiseerd en in hoeverre beïnvloedt dit de kansen op democratisering? Waarom zijn democratie en rechtsstaat geworteld in Noord- en West- maar niet in Oost-Europa? Waarom is China een dynamische dictatuur, en is India een gemankeerde democratie?

Een geschiedenis van zoets groots als de ontwikkeling van politieke orde kan niet zonder theorie. Fukuyama heeft echter niet veel op met de traditionele moderniseringsliteratuur, die doorgaans het theoretische kader biedt voor het denken over staatsvorming en democratisering, en dit bepaalt zowel de opzet als de conclusies van zijn boek. In de moderniseringsliteratuur wordt er van uitgegaan dat essentiële politieke, sociale en economische veranderingen zich dikwijls tegelijkertijd voltrekken; terwijl Fukuyama meent dat politieke ontwikkeling haar eigen dynamiek heeft, haar eigen logica.

### Prehistorie

Waar de moderniseringsliteratuur zich doorgaans beperkt tot de moderne tijd, zoekt Fukuyama de wortels van politieke ontwikkeling in de vroegste geschiedenis, zelfs in de prehistorie. In het meeste onderzoek naar politieke modernisering wordt Europa als norm gehanteerd, terwijl Fukuyama meent dat China het paradigma van de moderne staatsvorming biedt. De moderniseringsliteratuur vraagt waarom de rest van de wereld zich van Europa onderscheidt; Fukuyama wil juist weten waarom Europa niet het voorbeeld van China heeft gevolgd. En waar de moderniseringsliteratuur een rationele inslag heeft (economische veranderingen sturen maatschappelijke en politieke ontwikkeling), hecht Fukuyama vooral betekenis aan ideeën en overtuigingen als motor van politieke verandering.

De politieke ontwikkeling van de mensheid, dat wil zeggen de overgang van de tribale samenleving naar de staat, begon in China, aldus Fukuyama. In de derde eeuw voor Christus, zo'n 1.800 jaar voordat iets vergelijkbaars zich op het Europese continent voordoet, kreeg in het China van de tirannieke Qin-dynastie een politieke organisatie vorm die essentiële kenmer-

ken van de moderne staat had: de overheid oefende het geweldsmonopolie uit over een afgebakend territorium; autoriteit en legitimiteit werden aan politieke functies en niet aan personen gekoppeld; bestuur en ambtenarij waren niet langer een kwestie van verwantschap of persoonlijke dienst en wederdienst, maar van expertise en specialisatie.

De concentratie van politieke macht in een autoritaire (uiteindelijk totalitaire) staat zou de historische *default condition* van China blijken te zijn, stelt Fukuyama. Autoritair bestuur van hoge kwaliteit is één van de belangrijkste erfenissen van zijn geschiedenis. China onderscheidt zich hiermee van die andere opkomende macht, India, die rond dezelfde tijd de overgang van stam naar staat maakte. De essentie van de Indiase geschiedenis is echter niet de vanzelfsprekendheid van democratie, maar de onwaarschijnlijkheid van dictatuur, aldus Fukuyama.

In India, maar ook in Europa (met uitzondering van Rusland) bleek het onmogelijk een tirannieke staatsmacht als die in China op te bouwen. Dat had niet alleen te maken met maatschappelijke en politieke verdeeldheid maar vooral ook, stelt Fukuyama, met de ontwikke-

### Waarom is China een dynamische dictatuur en India een gemankeerde democratie?

ling van ideeën en overtuigingen die de identiteit en de zelfstandigheid van de samenleving bevorderden (de basis legden voor wat nu een *civil society* wordt genoemd) en die het bereik van de staat, de macht van de heerser, beperkten.

De Chinezen mogen dan de moderne staat hebben uitgevonden, ze zijn er, anders dan de Europeanen of de bewoners van het Indiase subcontinent, nooit in geslaagd geweest hun heersers aan wetten te binden of aan verantwoordingsplicht te onderwerpen. Onder de 'goede keizer' floreert China, maar onder de 'slechte keizer' crepeert China. Dit bepaalt de uitzonderlijke volatilititeit van de Chinese politieke orde, tot op de dag van vandaag – binnen enkele decennia van de terreur en de hongersnood van Mao's Culturele Revolutie naar de uitzonderlijke economische groei en de beperkte vrijheid van zijn zelf benoemde opvolgers.

De betekenis van ideeën in de geschiedenis van politieke orde blijkt vooral uit de ontwikkeling van wat Fukuyama enigszins anachronistisch typeert als de rechtsstaat, de *rule of law*. In Europa speelt de kerk en, niet zoals in China, de staat een cruciale rol in de onderminning van tribalisme en clanstructuren, de eerste stap op weg

naar staatsvorming. En in Europa weet de kerk ook de almacht van de staat uiteindelijk te begrenzen, als ze erin slaagt zich los te maken van de wereldlijke autoriteit (de investituurstrijd in de elfde eeuw), een zelfstandige hiërarchie opbouwt en een universele, transcendente waarheid verkondigt waaraan ook de 'staat' ondergeschikt is – in theorie althans. Niet de heerser was soeverein, als in de Chinese traditie, maar de 'wet', en uitsluitend aan de wet ontleende de heerser zijn politieke legitimiteit.

### Verantwoording

Religie is de sleutel tot de vroege ontwikkeling van de rechtsstaat, meent Fukuyama. De normatieve beperking van de macht van de heerser legde in Europa de basis voor de derde pijler van de moderne politieke orde: het concept van politieke verantwoording. Politieke verantwoording is een geïnstitutionaliseerd compromis, een kwestie van overtuiging en van macht. Het klassieke voorbeeld is Engeland: het eerste grote land waar alle drie de elementen van de moderne politieke orde bijeenkomen. Er ging een burgeroorlog aan vooraf, een lange strijd tussen koning en parlement, een Glorieuze Revolutie (1688-89) en een importkoning (stadhouder Willem van Oranje, zijn gemalin en een leger van huurlingen), maar het werd het primaat, de soevereiniteit van de volksvertegenwoordiging bevestigd. Engeland, de Nederlanden en enkele andere staten in Noordwest-Europa, legden zo de basis van de moderne democratie.

*The Origins of Political Order* getuigt van ambitie, eruditie en goed schrijverschap. Fukuyama heeft gevoel voor detail, maar verliest de rode draad niet uit het oog. Zijn analyse is scherp en eigenzinnig, maar niet vooringenomen. Fukuyama's aanpak is enigszins riskant. Uitgaan van de moderne democratische politieke orde en dan terugredeneren in de tijd, heeft iets deterministisch: wat is gebeurd, moest gebeuren.

Toch is de ontwikkeling van politieke orde in de optiek van Fukuyama logisch, noodzakelijk noch onvermijdelijk. Ze is een slordig, brokkelig en ingewikkeld proces van verschillende snelheden, waarvan verval en achteruitgang tenminste zo belangrijke aspecten zijn als modernisering en vooruitgang. Historisch toeval, menselijk handelen en diepliggende structuren grijpen voortdurend op elkaar in. Uiteindelijk is *The Origins of Political Order* meer dan een imposante geschiedenis van de menselijke politieke orde. De eens neoconservatieve Fukuyama heeft een duidelijke politieke boodschap voor zijn vaak sceptische landgenoten: *politics matter!* *The Origins of Political Order* is een overtuigend pleidooi voor 'goed bestuur'.

Morgen in deze krant: Bas Heijne interviewt Francis Fukuyama over zijn nieuwe boek.