



© Chris Belsten

Een democratie is niet in één nacht gebouwd

Protest in Tunis, januari 2011

Revolutie, een vredesakkoord, een vrijgelaten dissident; zie de eerste stappen naar democratie in Tunesië, Colombia en Myanmar. Hoe verschillend ze ook zijn, ze delen de hoge verwachtingen op snelle verandering. Op de euforie volgde een lang en weerbarstig proces, maar een dialoog voeren met politieke tegenstanders valt te leren.

Tekst: Joris Tielens

'We zien niet iedere dag ergens ter wereld een nieuwe democratie ontstaan. Ik vraag de Nederlanders en de internationale gemeenschap om met meer interesse naar Tunesië te kijken, te luisteren naar onze ervaringen en ons te helpen onze jongeren aan te moedigen te stemmen en deel te nemen aan de democratie.'

Aan het woord is Aymen Cherif, 35 jaar. Hij werkt bij een bank in Tunis, maar is ook politiek actief binnen Machrouou Tounes, een kleine, nieuwe partij die vier zetels in het parlement behaalde bij de verkiezingen van oktober dit jaar.

Tunesië geldt als de enige democratie die is voortgekomen uit de Arabische Lente,

de golf van opstand en revolutie die in het voorjaar van 2011 door de Arabische wereld ging. Het begon met de zelfverbranding van de Tunesische straatverkoper Mohammed Bouazizi, op 17 december 2010, uit protest tegen de inbeslagname van zijn handelswaren.

Sindsdien zijn er in Tunesië zes verkiezingen geweest: lokaal, voor het parlement en voor de president, vertelt Ahmed Driss. Hij is directeur van het Centre des Etudes Méditerranéennes et Internationales (CEMI), een onderzoeksinstituut in Tunis op het gebied van democratisering.

Afgelopen najaar vonden er parlementsverkiezingen plaats en voor de tweede keer

werd een president verkozen – en de eerste droeg vreedzaam de macht over aan deze tweede. 'Er is een volledige democratische cyclus doorlopen', zegt Driss. 'Dan mag je spreken van een gevestigde democratie.'

Er waren politieke crises, er is radicalisering van jongeren, er waren de laatste jaren aanslagen door Islamitische Staat. 'Maar er is een nationale dialoog opgebouwd waarmee crises worden bezworen.' Verkiezingen worden eerlijk en vreedzaam gehouden en iedereen is het daarmee eens.

'Na bijna tien jaar van democratische transitie', zegt Driss, 'is het idee van democratie verankerd in het land.' Hij ziet het bewijs ervoor in de opkomstcijfers bij de

verkiezingen: rond de zestig procent. 'Een meerderheid gelooft een verschil te kunnen maken door te gaan stemmen.'

Toch is Tunesië er nog niet, zegt Driss. Het probleem is volgens hem niet het functioneren van de democratie op zichzelf. 'Het zit mensen dwars dat dit democratische proces nog niet hun verwachtingen van economische voorspoed en welzijn heeft waargemaakt.' Jarenlang zijn grote delen van het land vergeten in het economisch beleid.

'Maar het was geen mooie revolutie waarin we jasmijnbloemetjes uitdeelden'

En de delving van fosfaat, de grootste inkomstenbron, kwam stil te liggen tijdens de revolutie. 'De democratie moet leveren: men is teleurgesteld dat de democratische instituties, zoals het parlement en het lokale bestuur, niet leiden tot beter beleid, waaraan mensen echt wat hebben.'

Uit onvrede met corruptie en de slechte economie stemden Tunesiërs in de laatste verkiezingen op nieuwe partijen en nieuwe gezichten. Het politieke landschap is versplinterd en Kaïs Saïed, de verkozen president, is een partijloze buitenstaander.

Ook in het parlement zijn onafhankelijke kandidaten verkozen. 'Dat vind ik geen goede zaak', zegt Driss. 'We hebben partijen nodig om een werkelijke democratie te vormen; zij maken dat politici reageren op de behoeften van mensen.'

De opbouw van partijen en instituties – zoals gemeenteraden, stadsbesturen, ministeries en het parlement – vraagt om mensen met kennis van het functioneren van de democratie en de vaardigheden om daarin iets te betekenen. Daaraan werkt Driss met zijn instituut, dat met financiering van het Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD) de School of Politics in Tunis draait.

Meer dan vierhonderd mensen ontvingen de voorbije negen jaar training op de school, onder wie parlementariërs, lokale bestuurders en ministers. Ze kregen les in hoe het politieke systeem werkt, in de waarden van

de democratie en de rol van partijen. Ze leerden beter communiceren, onderhandelen en overleggen in een vreedzame dialoog.

Het ging zowel over het lezen van een begroting en het opstellen van een amendement of motie, als over het verspreiden van nieuwe inzichten binnen de eigen partij.

'Onze alumni doen het goed,' zegt Driss, 'vaak worden ze na de opleiding verkiesbaar gesteld of komen ze in een bestuur.'

Zo ook Afef Khnissi, die na haar opleiding aan de School of Politics als een van de weinige vrouwen op de kieslijst voor het parlement kwam. Haar partij Hirk Tounes al-Irada (Beweging van de Tunesische Wil) is een kleine oppositiepartij en Khnissi zelf haalde het parlement niet.

Toch is ze niet ontevreden over de verkiezingen. 'De jeugd heeft het oude, corrupte regime weggestemd', zegt ze. 'Het mozaïek van partijen dat nu in het parlement is ontstaan, is denk ik een overgangsfase.'

Zelf werkt ze aan de deelname van vrouwen in de politiek. 'Dankzij mijn training op de School of Politics ben ik trainer geworden binnen mijn eigen partij. De school is een kweekvijver van talent onder jonge Tunesiërs in het politieke leven.'

Sinds de revolutie is Khnissi vrij om haar opinie te geven. 'Maar de revolutie was niet lieflijk. Het ging over vrijheid van meningsuiting, deelname van jongeren in de politiek en waardigheid en gelijkheid – en die zijn door de jaren heen steeds belangrijker geworden. Diversiteit wordt nu gewaardeerd.'

Ook Aymen Cherif, die eveneens naar de School of Politics ging, vindt de term 'Jasmijnrevolutie' misleidend. 'Het is goed dat we nu meer vrije keuzes kunnen maken,' zegt hij, 'maar het was geen mooie revolutie waarin we jasmijnbloemetjes uitdeelden.'

'Het waren zware dagen voor de Tunesiërs, mensen werden op straat geslagen en velen zijn gedood terwijl ze hun land en vrijheid en waardigheid verdedigden.'

Nu moet de economie uit het slop komen, denkt Cherif. Hij hoopt op het buitenland: op investeringen en op hulp bij het opleiden van jongeren. 'Dat zou ons helpen de werkloosheid te verminderen en banen te creëren.'

Cherif zegt dat gebrek aan economische vooruitzichten maakt dat mensen geen vertrouwen hebben in de democratie. Driss beaamt dat: iedereen moet kunnen meedoen, zegt hij. 'We werken niet met iedereen, alleen met politici en aspirant-politici. Maar als we hen helpen hun werk goed te doen, nemen zij anderen mee in het politieke proces.'

Dat kan radicalisering van islamitische jongeren voorkomen, zegt Driss. 'Jongeren moeten het gevoel hebben deel te zijn van de samenleving. Dat is de kern van democratisering.'

De zwakke economie maakt de democratie van Tunesië kwetsbaar, maar toch is hij optimistisch. 'Vergeleken met andere landen die deelnamen aan de Lente hebben we een kleine en redelijk homogene en goed opgeleide bevolking. Er is geen meerderheid die een minderheid wil onderdrukken.'

Ahmed Driss tijdens een NIMD-congres over vrouwen in de politiek, in Tunesië



Ook in Colombia waren de verwachtingen van het opener en inclusiever maken van de democratie hooggespannen. Niet zoals in Tunesië, om verbetering in de economie en welvaart te brengen, maar om voor vrede te zorgen.

Na decennia van oorlog en aanslagen sloot de regering in 2016 een vredesovereenkomst met de FARC. De rebellen leverden hun wapens in en de FARC werd omgevormd tot een legale politieke partij, die zetels kreeg in het parlement. Er werd een rechtbank opgericht die de daders van het geweld zal berechten.

Maar andere onderdelen van het vredesakkoord werden niet uitgevoerd, zegt Ángela Rodríguez Sarmiento, directrice van het NIMD-kantoor in Bogotá: 'Het ontbreekt bij de nieuwgekozen president aan politieke wil om het akkoord op een effectieve manier te volbrengen.'

Slachtoffers zouden speciale zetels krijgen in het parlement en genoegdoening voor hun geleden schade. Daarnaast zouden de regio's waar de FARC het eerder voor het zeggen had – de territoria aan de grenzen van Colombia met omliggende landen – steun krijgen om de veiligheid, economie, gezondheidszorg en onderwijs weer op te bouwen.

Dat is niet gebeurd, zegt Rodríguez. Het gevolg is dat er een machtsvacuüm is ontstaan in die gebieden, die nu niet meer bestierd worden door de FARC, maar ook niet door de nationale overheid. 'Dat laat alle ruimte voor illegale activiteiten, drugs-handel en teelt van coca.'

Sinds enige tijd neemt het geweld in

Colombia weer toe. Het gebrek aan controle door de overheid in die regio's was een van de grondoorzaken van het conflict met de FARC, zegt Rodríguez, en is ook nu de oorzaak van het oplaaierende geweld.

'Degenen die profijt hebben van de illegale activiteiten, hebben belang bij politieke instabiliteit. Als ze onderdeel zouden zijn van het politieke systeem als legale actoren, kunnen ze hun illegale handel niet uitvoeren.'

Des te belangrijker is het dat de slachtoffers van het geweld – veelal vrouwen, jongeren, *indígenas* en Afro-Colombianen – beter politiek vertegenwoordigd worden, zegt Rodríguez: 'Politieke participatie is de sleutel. De FARC werd een gewapende groep omdat ze werd uitgesloten van het politieke proces. Het systeem was lang slechts toegankelijk voor een paar mensen, vooral witte mannen.'

Maar dat gaat niet vanzelf. Het NIMD kreeg na het sluiten van het vredesakkoord de taak te helpen bij democratisering en het versterken van politieke participatie. Het instituut voert daartoe programma's uit in acht van de zestien territoria die door de overheid en de FARC zijn aangewezen als meest door het conflict getroffen.

De organisatie groeide van twee naar zeventien mensen. In Democracy Schools krijgen zowel politici als leden van het maatschappelijk middenveld en burgers training in politieke vaardigheden en het voeren van een vreedzame dialoog.

'Democratie gaat niet alleen over verkiezingen organiseren,' zegt Rodríguez, 'maar

ook over hoe degenen die zijn verkozen verantwoordelijk worden gehouden.' Maar vóórdat er van training sprake kan zijn, zegt ze, moet de veiligheid zijn gegarandeerd.

Moord en ontvoering werden gezien als normale onderdelen van het politieke proces'

'Dat komt eerst; we werken met personeel van de overheid dat gaat over de veiligheid – en ook met politieke partijen – aan de beveiliging van wie zich politiek uit. Vaak weten partijen niet wie hun eigen kandidaten zijn en worden ze niet beschermd.'

Hoe ziet Rodríguez de toekomst? 'Mensen verliezen vertrouwen in het vredesakkoord. Na zestig jaar was geweld en oorlog gewoon geworden voor Colombianen. Moord en ontvoering werden gezien als normale onderdelen van het politieke proces.'

'Toen de wapens zwegen en er geen aanslagen in de steden meer waren,' vervolgt ze, 'dachten de meesten dat het probleem was opgelost. Maar er zijn nog steeds veel zaken die ten grondslag liggen aan conflict die onveranderd zijn gebleven: corruptie en illegale drugsteelt en -handel, een gebrek aan goed werkende staatsinstellingen in de territoria, aan vertegenwoordiging van grote groepen.'

De Colombiaanse president Santos ondertekent het akkoord met de FARC



Ángela Rodríguez



‘De gewone mensen, die bij verkiezingen stemmen op kandidaten, moeten nog leren om de machthebbers in de gaten te houden. En om transparantie en verantwoording te eisen van degenen die ze kiezen.

‘We moeten mensen wakker maken. Er zijn verkiezingen geweest, maar we moeten nog een democratie vormen voorbij de oude, traditioneel corrupte politiek.’

Myanmar kent eveneens een lange geschiedenis van geweld. Het leed sinds 1962 onder een militaire dictatuur, die barsten vertoont sinds de protesten van boeddhistische monniken in 2007.

Eind 2010 werd oppositieleider Aung San Suu Kyi uit haar huisarrest ontheven en in november 2015 hield Myanmar voor het eerst vrije verkiezingen. Maar van een vrije democratie is nog geen sprake, het land wordt wel een democratisch-autoritaire hybride genoemd.

In de grondwet is vastgelegd dat het leger het recht heeft ministers aan te stellen, zetels in het parlement heeft en ambtenaren kan benoemen. De nieuwe civiele regering heeft het maar beperkt voor het zeggen, drie ministeries – waaronder Defensie – blijven onder het leger vallen.

Bovendien blijven etnische spanningen het land verdelen. In 2017 vonden ernstige incidenten plaats in onder meer de deelstaat Rakhine, met honderdduizenden vluchtelingen tot gevolg.

De etnische groepen hebben eigen – soms grote – gewapende milities, legt Htet Oo Wai uit. Ze is directeur van het NIMD in Myanmar en heeft een jarenlange ervaring met vredesopbouw en conflictbemiddeling. ‘In grote delen van het land heerst nog een burgeroorlog’, zegt ze, ‘en het geweld neemt toe. Een staakt-het-vuren is niet in zicht.’

Wie iets wil begrijpen van Myanmar, moet niet vergeten dat het zestig jaar een militaire dictatuur is geweest: ‘Dat heeft gevolgen voor de kennis over hoe een democratie werkt en voor denkbeelden en discussies – tot voor kort was elke discussie over politiek verboden. Het was uitgesloten dat je vrij je mening zou geven.’

Het gaat terug tot het Britse koloniale bewind, dat een verdeel-en-heerstactiek voerde. ‘Dat leidde tot wantrouwen tussen mensen en tussen etnische groepen. Het is voortgezet en versterkt onder de dictatuur en militairen gebruiken het nog steeds om hun positie te behouden. Het etnisch conflict gaat door en het leger oefent nog altijd zijn macht uit.’



Htet Oo Wai

Inclusiviteit, zegt Htet Oo Wai, staat centraal in het werk van haar instituut. ‘We verwelkomen diversiteit.’ Met financiering van het NIMD en Demo Finland werden democratiescholen opgezet waarin vertegenwoordigers van politieke partijen – coalitie, oppositie en etnische groepen – bij elkaar komen.

In trainingen van twintig dagen op een veilige en afgelegen plaats doen de deelnemers kennis op van democratische waarden en van de politieke praktijk, zoals onderhandelen en bemiddelen. De alumni komen na afloop van de cursus nog regelmatig bijeen.

‘Het doel is vertrouwen op te bouwen, door samen zichtbare verbeteringen tot stand te brengen.’ Dat lukte in de staat Shan, waar men samen een wet opstelde over voedselveiligheid.

‘Door eerst voor een minder politiek onderwerp te kiezen, konden partijen in dialoog gaan.’ Het was de eerste wet die door meerdere partijen is ingediend – en ze is aangenomen in het parlement. ‘Daarop zijn we erg trots.’

Het bereidde de weg voor meer van zulke overleggen over gevoeliger onderwerpen, zegt Htet Oo Wai. ‘Partijen uit de oppositie – of kleine etnische partijen uit de regio – die nu samenkomen met regeringspartijen om dingen te bespreken, dat is een grote prestatie. Tot 2012 was politiek taboe, deze school is een pionier.’

De verwachtingen van de internationale gemeenschap waren aanvankelijk te hoog, zegt ze. Toen Aung San Suu Kyi werd vrijgelaten, dachten velen dat Myanmar snel een democratisch land zou zijn. ‘Zo snel gaat

het niet, gezien de rol van militairen en de beperkte rol van de civiele overheid.’

Zelfs het woord ‘democratie’ was lang uit den boze. ‘We zitten in een periode van uitproberen, vallen en opstaan, twee stappen vooruit en één terug. Je kunt niet verwachten dat een militaire dictatuur als bij toverslag democratisch is als één persoon is vrijgelaten uit huisarrest.’

Het land verkeert politiek gezien nog in een patstelling, zegt ze. ‘Maar onze hoop is gevestigd op de verkiezingen in 2020, waarna er wellicht hervorming van de organisatie van de staat en de grondwet mogelijk is. Veel burgers willen niet terug naar het verleden.’

Ze ziet al kleine veranderingen. ‘Vroeger mocht er geen kritiek zijn op de regering, nu hoor je in de theewinkeltjes al veel meer discussie. Dat is positief.’

De ervaringen in Tunesië, Colombia en Myanmar laten zien dat verkiezingen niet een eindpunt van democratisering zijn. Er is méér nodig.

Na de eerste hoopvolle tekenen van opening naar een democratischer regering, is het buitenland snel geneigd te concluderen dat het land democratisch is geworden. Handelsboycots worden opgeheven, de koopman kan naar binnen.

Maar in de praktijk begint het proces van democratisering dan pas. Het vraagt om politici en politieke instellingen die beantwoorden aan de behoeften van de bevolking – en om een bevolking die politici ter verantwoording roept. Dat is een verandering die een veel langere adem vergt. ●