



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Politics and democracy in microstates. A comparative analysis of the effects of size on contestation and inclusiveness

Veenendaal, W.P.

Citation

Veenendaal, W. P. (2013, April 10). *Politics and democracy in microstates. A comparative analysis of the effects of size on contestation and inclusiveness*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20735>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20735>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/20735> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Veenendaal, Wouter Pieter

Title: Politics and democracy in microstates : a comparative analysis of the effects of size on contestation and inclusiveness

Issue Date: 2013-04-10

NEDERLANDSE SAMENVATTING

Politiek en Democratie in Microstaten

Een Vergelijkende Analyse van de Effecten van Bevolkingsgrootte op Competitie en Inclusiviteit

Uit enkele recente academische publicaties blijkt dat kleine staten significant vaker een democratisch politiek systeem hebben dan grotere staten. Doordat kleine staten echter grotendeels uitgesloten worden van vergelijkend politiek onderzoek, is weinig bekend over de oorzaken van het verband tussen bevolkingsgrootte en democratie. Er bestaat sinds de geschriften van Plato en Aristoteles een levendig debat over de effecten van kleinschaligheid op politiek en democratie, maar veel van de veronderstellingen die in dit debat naar voren komen zijn nooit empirisch getoetst aan de werkelijkheid. Aan de hand van de onderzoeksvraag wat de gevolgen van een kleine bevolkingsomvang zijn voor democratische competitie en inclusiviteit, biedt deze dissertatie door een kwalitatief vergelijkend onderzoek op basis van vier microstaten een empirische test van de reeds bestaande theorieën. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kunnen antwoorden gevonden worden op de vraag waarom kleine staten statistisch gezien vaker een democratisch politiek systeem hebben.

De bestaande academische literatuur over de politieke consequenties van kleinschaligheid wordt gekenmerkt door een tweespalt. Van de Klassieke Oudheid tot de 18^e eeuw werd een geringe bevolkingsomvang over het algemeen gezien als een voordeel voor de kwaliteit en het liberale karakter van het bestuur. Plato en Aristoteles merkten op dat kleinere bestuurseenheden gekenmerkt worden door een grotere sociale cohesie, omdat de geringe afstand tussen burgers leidt tot meer en intensiever persoonlijk contact. De Verlichtingsfilosofen Montesquieu en Rousseau voegden hieraan toe dat de burgers van kleinere samenlevingen over het algemeen groter belang hechten aan de publieke zaak, omdat zij constant direct contact hebben met hun gezagsdragers. Bovendien argumenteerde Rousseau dat burgers in een kleinere maatschappij relatief meer politieke invloed kunnen uitoefenen, waardoor de kans op een liberaal of republikeins bestuur hier groter is dan in meer omvangrijke bestuurseenheden. De opkomst van het nationalisme en de daarmee gepaard gaande eenwording van respectievelijk Italië en Duitsland

zorgden echter voor een verschuiving in het denken over kleinschaligheid, dat vanaf de 18^e eeuw juist meestal als een nadeel voor goed bestuur wordt gezien.

De Amerikaanse Revolutie en het ontstaan van de Verenigde Staten demonstreerden dat liberaal en republikeins bestuur ook mogelijk is in zeer grote staten. De Amerikaanse *Founding Fathers* Madison en Jefferson weerspraken dan ook de door Montesquieu en Rousseau veronderstelde voordelen van kleinschaligheid, door te stellen dat democratie juist gebaat is bij variëteit en verscheidenheid in groepen en belangen. Volgens Madison bestaat in een kleine, homogene en sociaal vervlochten samenleving een groter gevaar dat één groep erin slaagt om de andere groepen te domineren dan in grotere samenlevingen. Aan de andere kant argumenteren meer moderne wetenschappers als Katzenstein en Lijphart dat homogeniteit onder de bevolking juist een positieve invloed op democratische ontwikkeling heeft, omdat de politiek van kleinere staten hierdoor meer in het teken komt te staan van de bereidwilligheid om compromissen te sluiten en consensus te bereiken. In de gerenommeerde bundel *Size and Democracy* van Robert Dahl en Edward Tufte worden enkele van deze veronderstellingen empirisch onderzocht, maar wordt er weinig bewijs gevonden voor de veronderstelde causale verbanden.

Over het algemeen oordelen naoorlogse publicaties over de politieke gevolgen van een kleine bevolkingsomvang negatief over de kansen op democratische ontwikkeling in kleine staten. In verschillende studies wordt gesteld dat kleinschaligheid leidt tot personalistische en polariserende vormen van politieke competitie, particularistische relaties tussen kiezers en gekozenen, overvloedige dominantie van de uitvoerende macht ten opzichte van andere instituties, en een gemarginaliseerde rol voor de politieke oppositie en haar aanhangers. Bovendien zou de grote sociale en maatschappelijke verwevenheid ertoe leiden dat formele politieke instituties en rollen genegeerd of omzeild worden, en zouden de overlappende sociale en maatschappelijke rollen die burgers van kleinere staten vervullen leiden tot belangenconflicten en corruptie. Vanaf de jaren '70 is als gevolg van dekolonisatie het aantal (zeer) kleine staten wereldwijd sterk gegroeid, en uit *case studies* waarin deze landen worden geanalyseerd lijken deze laatste theorieën grotendeels geverifieerd te worden.

De in dit onderzoek centraal staande concepten - bevolkingsgrootte en democratie - kunnen op meerdere manieren geoperationaliseerd worden. In deze dissertatie worden alle lidstaten van de Verenigde Naties met minder dan 250.000 inwoners geclassificeerd als microstaten, wat resulteert in een groep van 21 analyseerbare staten. Op basis van Dahl's klassieke conceptualisatie van democratie aan de hand van de twee dimensies van *competitie* en *inclusiviteit*,

wordt democratie in deze dissertatie gedefinieerd als een systeem waarin competitie plaatsvindt voor belangrijke publieke en politieke functies, en waarin geen grote groepen van deelname aan deze competitie zijn uitgesloten. Het karakter en de kwaliteit van democratie worden onderzocht aan de hand van vier subdimensies, te weten 1) de aanwezigheid van politieke alternatieven en oppositie, 2) de horizontale machtsbalans tussen instituties, 3) de relaties tussen burgers en politici en 4) de politieke participatie van burgers. Voor elk van deze dimensies is een aantal indicatoren opgesteld die leidend zijn bij het onderzoek.

Gezien het feit dat kwantitatieve analyses tot op heden niet geresulteerd hebben in een breed gedragen verklaring van het gevonden verband tussen bevolkingsgrootte en democratie, is in deze dissertatie gekozen voor een kwalitatieve, vergelijkende onderzoeksmethode op basis van case studies van vier microstaten. In elk van deze microstaten is tussen november 2010 en juli 2011 een maand veldonderzoek verricht. Vanwege het beperkte aantal eerdere publicaties en het gebrek aan beschikbare data, is bij dit onderzoek gekozen voor semigestructureerde diepte-interviews met respondenten uit verschillende sectoren van de maatschappij. In elk van de vier geanalyseerde microstaten zijn tussen de tien en twintig interviews afgenomen, en de kwaliteit van deze data is gecontroleerd door middel van triangulatie met krantenartikelen, officiële documenten en beschikbare wetenschappelijke literatuur.

Bij de selectie van de te onderzoeken microstaten zijn de criteria van John Stuart Mill's methode van verschil (of *most similar systems design*) leidend geweest. Op basis hiervan is gekozen voor vier casussen die een zo groot mogelijke overeenkomst vertonen op de in dit onderzoek centraal staande onafhankelijke variabele (bevolkingsgrootte), terwijl zij zoveel mogelijk verschillen wat betreft andere mogelijke verklarende variabelen, zoals geografische locatie, economische ontwikkeling, politieke en koloniale geschiedenis, cultuur, en politiek systeem. Aangezien de 21 microstaten geclusterd zijn in vier continenten, is uit elk van deze wereldregio's een casus geselecteerd. Uiteindelijk is aan de hand van deze criteria voor San Marino gekozen in Europa, voor St. Kitts and Nevis in het Caribisch gebied, voor de Seychellen in Afrika, en voor Palau in Oceanië. De afzonderlijke vier hoofdstukken waarin de politieke systemen van de geselecteerde microstaten worden geanalyseerd hebben allen een gemeenschappelijke opbouw. Na een korte beschrijving van de politieke geschiedenis van elke microstaat volgt in elk hoofdstuk een bespreking van een aantal mogelijke verklaringen voor het democratisch gehalte van het bestuur. Vervolgens wordt een korte beschrijving van de politiek-institutionele structuur van elke microstaat gegeven, waarna een

uitgebreide presentatie volgt van de resultaten van het veldonderzoek. Ten slotte worden in elk hoofdstuk in een conclusie de onderzoeksresultaten samengevat.

In hoofdstuk vijf tot en met negen worden achtereenvolgens de resultaten van veldonderzoek in elk van de vier microstaten gepresenteerd. Als de naar eigen zeggen oudste republiek ter wereld, kent San Marino een lange traditie van democratisch bestuur. Al in de Middeleeuwen werd deze microstaat bestuurd door een raad waarin alle familiehoofden van het land vertegenwoordigd waren (de *Arengo*). Tijdens meer oligarchische periodes en bovenal tijdens het fascistische regime (1926 – 1944) kende San Marino ook soms een minder democratisch bestuur, maar na de Tweede Wereldoorlog werd deze microstaat het enige West-Europese land waarin democratisch gekozen communisten (tussen 1945 en 1957) deel uitmaakten van de regering. Na de Koude Oorlog fragmenteerde het Sanmarinese partijstelsel, waardoor er momenteel twaalf partijen vertegenwoordigd zijn in de *Consiglio Grande e Generale*. San Marino's locatie in het hart van Italië en Europa vormt de belangrijkste verklaring voor het democratische gehalte van de microstaat, maar het politiek systeem bestaat uit een aantal unieke (en premoderne) instituties, waarvan het diarchische staatshoofdschap van de *Capitani Reggenti* het belangrijkste voorbeeld is. Het parlement van San Marino telt zestig leden, wat met een bevolkingsgrootte van 30.000 betekent dat elk parlamentslid ongeveer 500 burgers vertegenwoordigd – het kleinste aantal ter wereld.

Hoewel het politieke systeem van San Marino zonder twijfel als democratisch getypeerd kan worden, zorgt de beperkte bevolkingsomvang voor een aantal opmerkelijke politieke patronen. Respondenten uit San Marino gaven aan dat er bijvoorbeeld weinig tot geen inhoudelijke politieke verschillen tussen de politieke partijen van het land bestaan, die eigenlijk verhullen dat politieke competitie in essentie personalistisch van aard is. Daarnaast zorgt het gebrek aan professionele journalisten en het feit dat sommige journalisten hun baan combineren met een politieke functie ervoor dat de media van San Marino niet op een effectieve manier haar controlefunctie kunnen uitoefenen. Wat betreft de relaties tussen kiezers en hun vertegenwoordigers kan opgemerkt worden dat burgers weliswaar veel contact hebben met gezagsdragers, maar dat dit voornamelijk een stimulerende werking heeft op cliëntelistische relaties. Bovendien zorgt patronage in de publieke sector ervoor dat het ambtenarenapparaat van San Marino niet alleen relatief groot is, maar ook soms partijdig en onprofessioneel opereert. Volgens de meeste respondenten kan dit particularisme ook grotendeels de hoge politieke participatiegraad van Sanmarinese burgers verklaren.

De Federatie van St. Kitts and Nevis is de jongste en met ongeveer 50.000 inwoners ook de kleinste onafhankelijke staat van het Westelijk Halfrond. Na meer dan 300 jaar bestuurd te zijn geweest als Britse suikerkolonie werd deze voornamelijk door afstammelingen van Afrikaanse slaven bewoonde eilandstaat in 1983 onafhankelijk. Net als andere voormalig Britse eilandstaten in de regio bleef na onafhankelijkheid het *Westminster*-politieke systeem van St. Kitts and Nevis vrijwel volledig intact, met een Gouverneur-generaal als plaatsvervanger van de Britse vorst. Volgens verschillende auteurs heeft de eeuwenlange blootstelling aan het democratische *Westminster*-systeem bijgedragen aan het democratische karakter van de Caribische regio, maar andere auteurs beargumenteren dat de traditionele invloed die de Verenigde Staten in de regio uitoefenen de belangrijkste waarborg is voor het overleven van de democratie.

In tegenstelling tot andere eilandstaten in de regio is St. Kitts and Nevis een federatie die bestaat uit twee constituerende staten (St. Kitts en Nevis), die een historisch antagonistische verhouding met elkaar hebben. De afzonderlijke eilanden binnen de federatie hebben elk hun eigen sfeer van politieke competitie, waardoor er op elk eiland een tweepartijstelsel bestaat en er vier partijen in het federale parlement van St. Kitts and Nevis vertegenwoordigd zijn. Vrijwel alle respondenten gaven aan dat de verschillen tussen deze partijen voornamelijk persoonlijk van aard zijn. In tegenstelling tot de veronderstellingen van Katzenstein en Lijphart blijkt politieke competitie op St. Kitts and Nevis ongekend fel en polariserend van aard te zijn, en verschillende respondenten beschreven dit in termen van politiek tribalisme. Omdat door de kleinschaligheid politieke affiliaties breed bekend zijn, weten politici precies welke burgers zij tot hun aanhangers kunnen rekenen, en worden supporters van de oppositie in de regel getreiterd of geïntimideerd. Wat betreft de machtsbalans tussen instituties wezen interviews uit dat de media en het parlement van St. Kitts and Nevis grotendeels ineffectief en zwak zijn, terwijl de rechterlijke macht redelijk onafhankelijk functioneert. Relaties tussen kiezers en gekozen staan ook in deze microstaat voornamelijk in het teken van cliëntelisme en patronage, en ook hier leidt dit tot een partijdige en inefficiënte bureaucratie en een sterke onderlinge verwevenheid van de publieke en private sector.

In tegenstelling tot San Marino en St. Kitts and Nevis, worden de Seychellen door verschillende bronnen niet als een volledige democratie beschouwd. Met ongeveer 90.000 inwoners is deze in de Indische Oceaan gelegen archipel de kleinste staat van Afrika. De Seychellen maakten tot 1811 deel uit van het Franse Rijk, en kwamen daarna officieel onder Brits bestuur maar werden hoofdzakelijk bestuurd door voormalig Franse kolonisten (de

zogenaamde *Grand Blancs*). Binnen een jaar na onafhankelijkheid vond in deze archipel een staatsgreep plaats, waardoor het land tussen 1977 en 1993 een Marxistische eenpartijstaat was. Hoewel het einde van de Koude Oorlog een terugkeer naar meerpartijdemocratie inluidde heeft de socialistische partij sindsdien alle verkiezingen gewonnen, waardoor zij inmiddels meer dan 35 jaar onafgebroken aan de macht is. Het Seychelse politieke systeem kent elementen van zowel de voormalig Franse als voormalig Britse kolonisator, maar na de herinvoering van de meerpartijdemocratie in 1993 is de microstaat een presidentiële republiek geworden.

Het veldonderzoek in de Seychellen bevestigt dat er behoorlijk wat aan te merken valt op het democratische karakter van deze eilandstaat. Zowel respondenten als eerdere publicaties en rapporten geven aan dat verkiezingen in de Seychellen niet compleet eerlijk verlopen, dat er geen duidelijke scheiding is tussen de staat en de regeringspartij, en dat de rechterlijke macht, media, bureaucratie en het parlement niet autonoom van de regering (kunnen) functioneren. Wat betreft de invloed van kleinschaligheid op het Seychelse politieke systeem kunnen grotendeels dezelfde politieke patronen worden geïdentificeerd als in de andere microstaten, maar de dominantie van de regeringspartij zorgt ervoor dat problemen rond particularisme, polarisatie tussen regering en oppositie, en de relatieve zwakte van non-gouvernementele instituties hier nog prangender zijn dan in de andere microstaten. Hoewel politieke oppositie sinds 1993 is toegestaan, heeft de voornaamste oppositiepartij uit frustratie niet deelgenomen aan de meest recente parlementsverkiezingen. In combinatie met de overvloedige invloed van de politiek op het privéleven van burgers, zorgt het ontbreken van democratische machtswisseling er bovendien voor dat aanhangers van de Seychelse oppositie een structureel gemarginaliseerde rol spelen in de maatschappij.

De meest bijzondere casus is waarschijnlijk Palau, dat sinds 1885 vier verschillende koloniale bestuurders heeft gekend, maar waar het kolonialisme er nooit in is geslaagd om de eeuwenoude lokale cultuur te verdrijven. Het systeem van rivaliserende clans en traditioneel leiderschap (in de vorm van zogenaamde *chiefs*) vormt naast het Amerikaans georiënteerde democratische systeem een geheel eigen politieke structuur, en traditionele leiders hebben hier samen met democratisch gekozen volksvertegenwoordigers een grote rol in het landsbestuur. Daarnaast is Palau één van de weinige democratieën in de wereld die zonder politieke partijen functioneert, en is deze minuscule eilandstaat een federatie die naar Amerikaans voorbeeld is opgedeeld in niet minder dan zestien federale staten. Met ongeveer 20.000 inwoners is Palau de op twee na kleinste

onafhankelijke staat ter wereld, en de overweldigende economische afhankelijkheid van de Verenigde Staten speelt een belangrijke rol in de handhaving van Westerse democratische instituties, die vaak op gespannen voet staan met het lokale systeem van traditioneel leiderschap.

De afwezigheid van politieke partijen zorgt ervoor dat politiek in Palau inherent personalistisch van aard is. Interviews wijzen echter uit dat kandidaten vrijwel niet op ideologische of programmatische gronden van elkaar te onderscheiden zijn, en geïnterviewde politici konden bijvoorbeeld niet aangeven of zij zichzelf als links of rechts, of als progressief of conservatief beschouwden. Hoewel traditionele leiders niet democratisch gekozen worden gaven vrijwel alle respondenten aan dat zij een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de Palause democratie, doordat zij in tegenstelling tot het parlement en de media wel in staat blijken om de uitvoerende macht te controleren. Omdat het geven van aalmoezen onderdeel is van de traditionele cultuur van Palau, is particularisme hier niet alleen wijdverspreid maar ook grotendeels gelegitimeerd. Door een sterke onafhankelijke rechterlijke macht en de waarborgfunctie van *chiefs* lijken de democratie-ondermijnende effecten van kleinschaligheid in Palau voor minder grote problemen te zorgen dan in St. Kitts and Nevis en de Seychellen.

Het veldonderzoek in de vier geanalyseerde microstaten laat zien dat deze landen in weerwil van alle historische, culturele, en institutionele verschillen allemaal te maken hebben met de politieke effecten van een geringe bevolkingsomvang. Hoewel kleinschaligheid zeker wat betreft inclusiviteit en betrokkenheid van burgers een positief effect heeft op de kwaliteit van democratie, blijkt uit de vier landenstudies dat de politieke patronen die door meer pessimistische wetenschappers werden verondersteld toch grotendeels aanwezig zijn. Elk van de vier landen heeft in meer of mindere mate te kampen met personalistische politiek, polarisatie, particularisme, en overvloedige dominantie van de uitvoerende macht. Dit betekent dat het lastig is om een directe verklaring van het democratische karakter van microstaten te vinden aan de hand van hun bevolkingsgrootte, en wat dit betreft lijkt democratie eerder een bijproduct te zijn van aan kleinschaligheid gerelateerde geografische, historische, en internationaal-politieke factoren. Bovendien laat deze dissertatie zien dat er kanttekeningen te plaatsen zijn bij het huidige enthousiasme over decentralisatie en subsidiariteit in zowel de wetenschap als het bredere publieke en politieke debat, omdat kleinschaligheid zeker als het gaat om het karakter van politieke competitie ook een aantal belangrijke nadelige implicaties kan hebben.