

# **Politieke Regimes in de Kaukasus**

*Economisch Pluralisme en (Competitief-)Autoritarisme in Georgië en Azerbeidzjan*

Naam: L.J.G. Krol  
Vak: BA-Scriptie (Vergelijkende Politicologie)  
Student-ID: s0739677  
Begeleider: Dr. O.B.R.C. van Cranenburgh  
Datum: 7 juni 2013  
Adres: Ruychrocklaan 135, 2597 EM DEN HAAG  
Studieprogramma: BA Politicologie, Universiteit Leiden  
Tel.: 06-52692867  
e-mail: [l.j.g.krol@umail.leidenuniv.nl](mailto:l.j.g.krol@umail.leidenuniv.nl)

## INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding.....	3
2.	THEORETISCH KADER.....	5
2.1.	Patrimoniale regimes & <i>Lame Ducks</i> .....	5
2.2.	Politieke Economie & Organisatorische Macht.....	8
2.3.	Autoritarisme & Pluralisme.....	9
3.	ANALYSE.....	10
3.1.	<i>Most Similar Systems</i> .....	11
3.2.	GEORGIË.....	13
3.2.1.	Gefragmenteerde Staat.....	14
3.2.2.	Shevardnadze: Zwakke Organisatorische Macht.....	15
3.2.3.	Revolutie in een Competitief-Autoritair Regime.....	16
3.3.	AZERBEIDZJAN.....	18
3.3.1.	Wederopbouw van de Azerbeidzjaanse Staat.....	19
3.3.2.	Aliyev: Olie-Inkomsten en Organisatorische Macht.....	20
4.	CONCLUSIE.....	22
	Bronvermelding.....	23

## 1. INLEIDING

De val van de Berlijnse Muur en het uiteenvallen van de Sovjet Unie in de late jaren 1980 en vroege jaren 1990 veroorzaakte een golf van enthousiasme in de academische wereld vanwege de veronderstelde toename aan democratie in Europa en de rest van de wereld. De Sovjet Unie viel uiteen in 15 nieuwe onafhankelijke landen waarvan verwacht werd dat ze zich zouden democratiseren naar Westers voorbeeld (Huntington 1991). Deze democratisering blijkt niet altijd een succes te zijn geweest. Carothers (2002) stelde dat het transitieparadigma van onder anderen Samuel Huntington (1991) en Larry Diamond (1996), waarin politieke transities naar een vorm van democratie zouden leiden, een onaccuraat beeld schetst. In plaats van automatische transitie naar democratie leidt het uiteenvallen van een autocratisch regime vaak tot een nieuw regimetype dat niet *per se* democratisch is. De twee gevallen die centraal staan in dit paper, Georgië en Azerbeidzjan, vallen in de categorie regimes die zich na 1991 tot een nieuw soort autocratisch regime hebben ontwikkeld (Carothers 2002).

Maar hoewel Georgië en Azerbeidzjan beide een vorm van autocratie ontwikkeld hebben, zijn de twee gevallen niet identiek. Het regime in Azerbeidzjan is een stuk homogener en autocratischer dan in Georgië, waar heterogeniteit in de elite verhindert dat een gecentraliseerde autocratie ontstaat. Dit is vanuit vergelijkend perspectief opmerkelijk, aangezien de twee landen veel factoren met elkaar gemeen hebben. Dit maakt de twee landen geschikt voor een zogenoemd *Most Similar System Design* (Lijphart 1971, 687). Met behulp van deze onderzoeksmethode, waarin gebruik wordt gemaakt van een 'kleine N', kan diep worden ingegaan op de precieze, causale werking van één (of een aantal) operationele variabele op een afhankelijke variabele. Met deze methode kan het causale effect geïsoleerd worden van een hoop controlevariabelen. Het doel van een dergelijk onderzoek is dus vooral het causaal verklaren van een verband tussen twee variabelen.

In 1991 waren beide landen ruim 70 jaar deel geweest van het communistische systeem van de USSR, wat een cruciale invloed heeft gehad in termen van institutionele erfenis. Daarbij hadden beide landen te maken met een driedubbele crisis in 1991 (Linz en Stepan 1996). Na het machtsverlies van de Communistische Partij ontstond er een politiek vacuüm waarin Sovjetelites een greep naar de macht deden. Bovendien had het 'faillissement van de planeconomie' tot economische crisis geleid en leidde het ontstaan van nieuwe natiestaten in beide landen tot een burgeroorlog met onafhankelijkheidsbewegingen in minderhedenregio's. Toch is er in Azerbeidzjan rondom president Heidar Aliyev (1992 –

2003) en zijn zoon Ilham Aliyev (2003 – heden) een strakke autocratie ontstaan, terwijl in Georgië een competitief-autoritair regime ontstond waarin in 2003 een revolutionaire machtswissel plaatsvond van president Eduard Shevardnadze (1993 – 2003) naar Mikheil Saakashvili (2003 – heden).

Wat betreft Georgië wordt de machtswissel vaak verklaard door de campagne van Saakashvili, de invloed van media en het maatschappelijk middenveld (Wheatley 2005; McFaul 2005; Fairbanks 2004). Dit verklaart echter niet waarom een goede en breed georganiseerde protestbeweging zich niet in het buurland (met een soortgelijke geschiedenis) heeft kunnen ontwikkelen. Waarom was het regime in Azerbeidzjan beter in staat om protest te onderdrukken dan het regime van Shevardnadze dat, ondanks de wil om staatsmiddelen te misbruiken bij verkiezingen, uit elkaar viel toen onrust ontstond? Dit onderzoek probeert een duidelijke analyse te maken van het effect dat de mate van pluralisme in de economie, via pluralisme in de elite, op regimetype heeft. De onderzoeksvraag die centraal staat in dit paper luidt *hoe* het verschil in regimetype (harde autocratie en competitief-autoritarisme) in Georgië en Azerbeidzjan door pluralisme in de economie verklaard kan worden.

De inkomsten uit staatsolie-industrie in Azerbeidzjan hebben ervoor gezorgd dat Aliyev veel beter was in het concentreren van politieke macht dan Shevardnadze (Radnitz 2010, 2012; Finkel en Brundy 2012). De laatstgenoemde beschikte niet over de middelen om zijn clientèle afhankelijk van hem te maken; de staat had geen geld om media, veiligheidsdiensten en gouverneurs aan zich te binden (Levitsky en Way 2010). Daarbij is er in Georgië veel geprivatiseerd om staatsinkomen te genereren. Dit leidde tot het ontstaan van staatsonafhankelijke actoren die over een eigen economische machtsbasis beschikten. Staatsonafhankelijke actoren met machtsbasis zijn relevant in patrimoniale systemen die in een opvolgingscrisis (*lame duck*-crisis) terecht komen (Hale 2005). Een pluralistische elite biedt namelijk bodem voor een elitesplitsing. Een dergelijke opvolgingscrisis deed zich begin jaren 2000 in beide landen voor.

De studies die de relatie tussen staat en economie als verklaring voor het wel of niet ontstaan van revolutie aandragen (Radnitz 2010, 2012; Gould en Sickner 2008) brengen dit echter niet in verband met de fundamentele en terugkerende werking van het regime in Georgië, waarin onlangs een nieuwe politieke machtswissel heeft plaatsgevonden. Daarbij leggen vooral Gould en Sickner (2008) te veel nadruk op louter de structurele oorzaak in de economie en te weinig op de directe aanleiding van de revolutie in Georgië, namelijk de opvolgingscrisis. Levitsky en Way (2010), en Wheatley (2005) gaan wel in op de verkiezingscampagne en beleidsstrategieën van Saakashvili, maar geven geen theoretisch

onderbouwd argument waarom het land structureel gezien zo anders functioneert dan het buurland. Er bestaat geen vergelijkend onderzoek over Georgië en Azerbeidzjan dat het verschil in de politieke-economie bespreekt en dit zowel in verband brengt met de Rozenrevolutie in 2003, als met de hedendaagse werking van de beide gevallen.

## **2. THEORETISCH KADER**

Na de val van de Sovjet Unie in 1991 ontstond een variatie aan regimes in de voormalige deelrepublieken. Op de Baltische Staten na is democratisering veelal onsuccesvol gebleken. In een aantal landen (bijv. Oezbekistan, Turkmenistan, Wit-Rusland en Azerbeidzjan) hebben autocratische regimes zich geconsolideerd; politiek pluralisme wordt met geweld onderdrukt, media worden door de staat gecontroleerd en burgerlijke vrijheden worden onvoldoende beschermd. In een aantal gevallen (Moldavië, Oekraïne en Georgië) hebben zich regimes ontwikkeld die door Levitsky en Way (2010) als competitief-autoritair worden bestempeld. Dit zijn regimes waarin

“formele, democratische instituties [worden] gezien als de fundamentele middelen bij het verkrijgen en uitvoeren van politieke autoriteit. Machthebbers schenden deze regels echter zo vaak en in zulke mate dat het regime niet voldoet aan gangbare minimale standaarden van democratie (Levitsky en Way 2002, 52; vert. GK).”

Formele instituties doen ertoe, maar worden misbruikt door machthebbers. Vanaf 1991 zijn oude sovjetelites in verschillende mate succesvol gebleken in het (her)consolideren van hun machtsbases. In autocratische regimes zijn het veelal oude partijbonzen uit de CPSU (Communistische Partij van de Sovjet Unie) geweest die nieuwe autoritaire regimes hebben opgebouwd; in competitief-autoritaire regimes is hetzelfde getracht, maar is er een te breed scala aan pluralisme en oppositie ontstaan wat het ontstaan van een homogeen autoritair regime verhindert.

### **2.1. Patrimoniale Regimes & *Lame Ducks***

Voor zowel autoritaire als competitief-autoritaire regimes in de voormalige USSR geldt dat politiek sterk gepersonaliseerd is en formele instituties zwak zijn. In het artikel *Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia* (Hale 2005) bespreekt Henry Hale het soort politieke systeem dat hij “Patrimoniaal Presidentialisme” noemt. Stabiliteit is in deze systemen vooral afhankelijk van de informele macht van een president

om elite-actoren loyaal aan hun superieuren (uiteindelijk de president zelf) te houden (Hale 2005, 134-135). Hierbij wordt ervan uitgegaan dat elite-actoren vooral *office-seeking* zijn, en dat zij loyaal blijven aan de president zolang dit op termijn zekerheid wat betreft *office* en/of overige privileges, contracten en (financiële/administratieve) middelen biedt.

Patronage is een van de fenomenen die de informele politiek in de USSR gekenmerkt hebben. Met patronage wordt hier bedoeld dat de politieke carrière van personen afhankelijk is van (persoonlijke) loyaliteit aan superieuren, omdat deze leidinggevendenden rekruteren op basis van loyaliteit. In deze relatie vindt een uitruil plaats tussen loyaliteit en middelen/privileges. John Willerton (1992) legt een verband tussen sterk hiërarchische structuren en de verspreiding van patronage. Wanneer een politiek regime beperkingen oplegt aan de ontwikkeling van politiek, maatschappelijk en economisch pluralisme worden individuen zonder formele invloed gedwongen hun belangen buiten de formele kanalen te verwezenlijken. Deze interesses zijn in vaak in strijd met het officiële beleid, wat ertoe leidt dat het nationale beleid verstoord wordt door lagergeplaatste individuen. Om dit te voorkomen rekruteren individuen op het hoogste niveau op basis van vertrouwen en persoonlijke loyaliteit. De logica achter de personalisering van politiek ligt in het feit dat ondergeschikten een direct belang hebben bij het succesvolle beleid van hun superieuren; wanneer het beleid van de laatstgenoemde namelijk faalt en tot zijn of haar ontslag leidt, komt de carrière van het lagergeplaatste individu ook in gevaar (Willerton 1992, 224-228). Politiek in de Sovjet-Unie werd in hoge mate gekenmerkt door patronage aangezien pluralisme, in welke vorm dan ook, sterk aan banden werd gelegd door de Communistische Partij van de Sovjet-Unie (CPSU).

Informele, patrimoniale mechanismen zijn na het uiteenvallen van de USSR in veel voormalige Sovjetrepublieken blijven bestaan. Vanuit historisch-institutionalistisch perspectief kan worden beargumenteerd dat de institutionele opzet van autoritaire regimes in hoge mate bepalend zijn voor de aard van het nieuwe politieke systeem. In hun toonaangevende werk over politieke transitie spreken Juan Linz en Alfred Stepan over een zogenaamde driedubbele transitie voor postcommunistische landen (Linz en Stepan 1996). Dit zijn transitie die gekenmerkt worden door zowel politieke liberalisering, de invoering van marktwerking en het consolideren van een nieuwe staat en natie. Deze transitie verliep in veel gevallen echter niet zoals sommigen hadden gehoopt. De informele patronagenetwerken van machtige *power brokers* uit de Sovjetperiode overlapt vaak nog altijd staat, politiek en economie. Machtige individuen uit de Sovjettijd beschikten, met andere woorden, nog altijd over de administratieve en financiële middelen om hun macht na 1991 te consolideren. Dit

heeft er in veel voormalige Sovjetrepublieken toe geleid dat autoritaire regimes zijn ontstaan rondom presidenten met grote informele netwerken in staat, politiek en economie.

Bepalend voor politieke stabiliteit van deze patrimoniaal-presidentiële regimes is de zekerheid dat een president op termijn zijn functie behoudt en door kan gaan met het verdelen van gunsten. Zolang er geen reële dreiging voor een president bestaat zijn elite-actoren hun carrière zeker, mits zij loyaal blijven aan hun patroon (*i.e.* de president). Wanneer de president echter niet meer zeker is van zijn carrière als president op termijn (bijv. een aflopende termijn, ziekte of grootschalige maatschappelijke onrust) betekent dit in gepersonaliseerde regimes dat de carrière van zijn/haar clientèle ook in gevaar komt (Hale 2005). Dit noemt Henry Hale het *lame-duck* syndroom; wanneer elite-actoren ervan uitgaan dat de dagen van hun patroon als president geteld zijn is het voor hen zaak om, indien mogelijk, hun loyaliteit zo snel mogelijk over te hevelen aan een persoon die naar waarschijnlijkheid als nieuwe patroon kan optreden.

Wanneer een *lame-duck* syndroom optreedt, is het natuurlijk de vraag welke individuen eventueel zouden kunnen optreden als 'nieuwe patroon'. Hierbij speelt de homogeniteit van de politieke elite een belangrijke rol. In landen met een invloedrijke, *de jure* staatsonafhankelijke, bourgeoisie is de regimeleiding niet altijd in staat om oppositie te marginaliseren. Wanneer elite-actoren op termijn zeker zijn van hun netwerk in het staatsapparaat is er geen reden tot afvalligheid, maar wanneer het *lame-duck* syndroom optreedt is de staatsonafhankelijke bourgeoisie (grote industriëlen) in staat om eigen middelen in te zetten bij de ondersteuning van een nieuwe patroon. Steven Levitsky en Lucan Way leggen in hun werk *Competitive Authoritarianism – Hybrid Regimes After the Cold War* (2010) een belangrijke rol bij regimestabiliteit weg voor de organisatorische macht van autocraten. De organisatorische macht van autocraten ligt in hun vermogen om elite-actoren bij elkaar te houden en oppositie onschadelijk te maken. De relatie die het regime ten opzichte van de economie heeft is van groot belang bij het consolideren van organisatorische macht. Wanneer autocraten in staat zijn om het ontstaan van een pluralistische economie te verhinderen voorkomen ze dat elite-actoren in het geval van een *lame-duck* staatsonafhankelijke steun kunnen zoeken en daarmee zelf een poging wagen een nieuwe patroon te worden.

## 2.2. Politieke Economie & Organisatorische Macht

Structurele kenmerken van de economie in een land leggen beperkingen op aan regimes om hun organisatorische macht te consolideren. Om een modern staatsapparaat te kunnen financieren zijn staten in de meeste gevallen afhankelijk van belastinginkomen (of winst van staatsbedrijven<sup>1</sup>). Dit vereist vaak dat een staat, met het oog op investeringen (in het geval van beginnende economieën is dit vaak *Foreign Direct Investment*, of FDI) stabiliteit, recht en orde weet te garanderen en de economie openstelt voor private actoren. Dit leidt echter tot het ontstaan van privaat kapitaal dat enerzijds veel baat heeft bij een goede verhouding met de politiek (en daarmee ambivalent is t.o.v. democratie wanneer een autocraat ook privileges verleent; Bellin 2000), maar anderzijds als een onafhankelijke machtsbron kan optreden wanneer een patroon op termijn niet meer geloofwaardig is (Hale 2005).

In zogeheten rentenierstaten komt, zoals de term doet vermoeden, het staatsinkomen (vooral) uit renten. Martin Beck definieert (naar M. Chatelus) 'rente' als "een inkomen, waar geen investeringen en arbeidsprestaties door de ontvanger tegenover staan (Beck 2009, 26)." Terwijl een ondernemer gedwongen wordt om winst te investeren en eventuele arbeid te betalen om in de toekomst winst te kunnen maken, staat rente vrij ter beschikking aan degene die het ontvangt (Beck 2009, 26). Dit betekent niet dat een rentenier een gegarandeerd inkomen heeft; de rente is echter wel onafhankelijk van investering en prestatie. Het maakt dus niet uit wat de rentenier met het geld doet, aangezien toekomstige rente niet hiervan afhangt. Giacomo Luciani (1995) beschrijft hoe een staat als rentenier zijn inkomen kan genereren. Dit is het geval wanneer de staat bijvoorbeeld een groot deel van zijn inkomen uit de olie-export haalt. Hoewel een olie-industrie veel investeringen vereist worden deze investeringen niet gedaan door de staat zelf, maar veelal door buitenlandse oliebedrijven.

Cruciaal is echter niet zozeer de aard van het inkomen (olierenten, politieke steun uit het buitenland etc.), als wel de *oorsprong* (binnenland of buitenland). Winst uit de olie-export is bij uitstek een vorm van inkomen uit het buitenland; investeringen worden veelal door buitenlandse (westerse) bedrijven gedaan (en dus niet door de staat die de winst uit de export krijgt), de olie-industrie kenmerkt zich door een lage arbeidsintensiviteit en olie wordt aan het buitenland verkocht. Kort gesteld is de staat voor zijn inkomen onafhankelijk van de *binnenlandse* economie en belastingen afkomstig van burgers. Afhankelijk van de belangen van gevestigde instituties kan deze luxe worden ingezet bij het consolideren van organisatorische macht van een autoritaire regimepartij.

---

<sup>1</sup> Hoe meer de economie echter door de staat gecontroleerd wordt, des te minder ruimte ontstaat er voor een private economie wat tot een lager belastinginkomen leidt.



De politieke economie van een rentenierstaat kan vergaande politieke gevolgen hebben. Martin Beck wijst erop dat het ten eerste van belang is dat de staat bij machte is om de olie-industrie te monopoliseren. Daarnaast zijn, zoals gezegd, de intenties van hen die de inkomsten controleren en gevestigde institutionele belangen van invloed op het effect dat olierenten uit het buitenland hebben op de politiek (Beck 2009). Toch beargumenteert David Ross (2001) dat olie vaak een obstakel is voor democratisering. Dit verklaart hij door middel van verschillende causale mechanismen. Twee belangrijke effecten zijn het “repressie-effect” en het “moderniseringseffect”. Met het repressie-effect bedoelt David Ross dat renten gebruikt kunnen worden om een groot veiligheidsapparaat te financieren. Zolang de inkomsten uit de olie-industrie maar hoog genoeg zijn en investeringen voor een groot deel door buitenlandse bedrijven worden gedaan kan een deel van de renten worden gebruikt om een groot leger en een sterke politiemacht op te bouwen. Deze geven de centrale overheid de financiële zwaardmacht om controle te bewaren en het geweldmonopolie van de staat te garanderen.

Het moderniseringseffect beschrijft de invloed van renten op de klassenstructuur in een land. Wanneer een land inkomen moet genereren om bureaucratieën, veiligheidsmacht en publieke diensten te kunnen betalen is het vaak genoodzaakt om de economie te moderniseren. Het opbloeien van een economie leidt tot meer belastinginkomen, maar ook tot het ontstaan van nieuwe klassen (nieuwe industrieën, secundair of tertiair) en een hoger geschoolde bevolking. Veel landen die in de categorie ‘productiestaat’ (Luciani 1995) vallen (d.w.z. een land waarin de staat afhankelijk is van een productieve economie) zien daarom vaak arbeiders- en burgerklassen ontstaan die zich kunnen verenigen in vakbonden en een belang hebben bij behoorlijk bestuur en sociale voorzieningen (Rueschemeyer et al. 1992; Luciani 1995). In rentenierstaten wordt economische groei (of het BNP) echter *bepaald* door het staatsinkomen (uit het buitenland) in plaats van andersom (Luciani 1995, 67). Dit betekent dat de staat niet afhankelijk is van een private economie en zodoende het ontstaan van onafhankelijke klassen kan verhinderen. Zoals eerder genoemd zijn private industrieën mogelijke staatsonafhankelijke ondersteuners van oppositie in een patrimoniaal-presidentieel regime waarin een *lame-duck* syndroom ontstaat.

### **2.3. Autoritarisme & Pluralisme**

Een staat die beschikt over een olie-exporterende industrie die niet-arbeidsintensief is en door het buitenland wordt gefinancierd kan zich de luxe veroorloven om patronage te verstrekken en geweld te monopoliseren zonder dat het hierbij afhankelijk is van de binnenlandse

economie. Daarbij is een rentenierstaat bij machte om organisatorische macht (Levitsky en Way 2010) rondom de patronageverdeler te consolideren. Dit kan verklaren waarom splitsingen in de elite niet ontstaan in een patrimoniaal-presidentiële systeem waarin staatsinkomen via de olie-industrie de groei in het BNP bepalen; er is hierin namelijk geen private economie die als onafhankelijke steun voor defecterende elites kan optreden.

Samengevat stelt dit theoretisch kader dat de relatie tussen de staat en de binnenlandse economie van grote invloed is op de werking van een patrimoniaal-presidentiële regime. In rentenierstaten is de staat voor zijn inkomen onafhankelijk van de samenleving; olie-inkomsten uit het buitenland zijn vaak voldoende om de organisatorische macht van autocraten sterk te maken. Organisatorische macht van autocraten groeit wanneer zij naast het monopoliseren van de olie-industrie ook het ontstaan van pluralisme in de rest van de economie beperken. Wanneer een *lame duck* syndroom optreedt in een patrimoniaal-presidentiële regime met een rentenierinkomen zijn de mogelijkheden voor een elitesplitsing/defecterende elitegroep aanzienlijk beperkt door het ontbreken van regimeonafhankelijke steun. Het is in dit geval veel eenvoudiger voor een autocraat om opvolging te controleren. Dit maakt patrimoniaal-presidentiële regimes met een rentenierinkomen stabielere autocratieën dan meer pluralistische regimes die een neiging zullen hebben naar een vorm van competitief-autoritarisme waarin patroons niet in staat zijn om hun organisatorische macht sterk te houden.

### **3. ANALYSE**

Georgië en Azerbeidzjan zijn perfecte gevallen om te toetsen of de relatie tussen politiek en economie inderdaad een bepalende invloed heeft op het regimetype van een patrimoniaal-presidentiële systeem. Uit het theoretisch kader vloeit de verwachting dat een dergelijk systeem veel autocratischer is wanneer er minder pluralisme op eliteniveau bestaat, dan wanneer het afhankelijk is van een pluralistische, binnenlandse economie. Een regime met een veelzijdige, binnenlandse economie zal eerder een competitief-autoritair regime zijn, waarin patroons minder organisatorische macht hebben en veel vatbaarder zijn voor concurrentie, vooral in tijden van een naderende presidentswissel. Naar verwachting bestaat in Azerbeidzjan, dat beschikt over een klassiek rentenierinkomen uit de olie-industrie, een organisatorisch sterk en autoritair persoonlijk regime rondom de president terwijl Georgië een regime kent dat competitief-autoritair is, omdat economische macht niet op het hoogste niveau geconcentreerd is.

### 3.1. *Most Similar Systems*

Zoals in de introductie al opgemerkt zijn de twee geselecteerde gevallen in veel opzichten aan elkaar gelijk. Dit maakt ze geschikt voor een *Most Similar System Design*. Deze onderzoeksmethode is bij uitstek geschikt om een causaal mechanisme tussen een operationele en afhankelijke variabele te isoleren van overige factoren. In de jaren 1920 werden Georgië en Azerbeidzjan omgedoopt tot, respectievelijk, de Georgische SSR (Socialistische Sovjetrepubliek) en de Azerbeidzjaanse SSR. Na annexatie door de Russische Socialistische Federatieve Sovjetrepubliek (RSFSR) werden beide republieken deel van de Sovjet Unie (USSR). Beide landen zijn decennia lang deelrepublieken van de Sovjet Unie geweest. De decennia onder het communistische regime heeft een allesbepalende uitwerking gehad op de ontwikkeling van de twee landen, ook *na* 1991. Vanuit historisch-institutionalistisch perspectief heeft de institutionele structuur uit het verleden een langdurige uitwerking. Er zijn in het verleden momenten (*'critical junctures'*; Collier en Collier 1991) geweest waarmee Georgië en Azerbeidzjan een bepaalde 'institutionele richting' in zijn geslagen, die het onmogelijk maken om nieuwe regels en instituties op een soort *tabula rasa* te implementeren. Het feit dat beide landen zeven decennia deel van hetzelfde regime zijn geweest verklaart hun *'similarity'*.

In de USSR was het recht op politieke organisatie volgens Art. 126 van de Grondwet van de USSR uit 1936 en volgens Art. 6 van de Grondwet van de USSR uit 1977 aan de CPSU (Communistische Partij van de Sovjet Unie) voorbehouden. Hoewel politieke macht in de USSR *de jure* verdeeld was over een legislatieve tak (de Sovjets) en de uitvoerende tak (de Ministerraad), heeft het alleenrecht op politieke organisatie voor de CPSU ertoe geleid dat het staatsapparaat (via de ministeriële verantwoordelijkheid aan de Sovjets<sup>2</sup>) verweven is geraakt met de CPSU. Met andere woorden, de instituties die (naar Max Weber) een staat kenmerken, zoals het geweldsmonopolie en de soevereine macht op het eigen territorium, waren in de USSR volledig gepolitiseerd. Politiek en staat waren twee handen op één buik (zie ook: Huntington 1991, 585). De sterk hiërarchische structuur van de CPSU, en dus indirect ook van de staat, is bepalend geweest voor patronage in de USSR. Dit verband is in de vorige sectie toegelicht: een tekort aan kanalen voor belangenvertegenwoordiging in autoritaire systemen leidt tot het gebruik van informele kanalen onder laaggeplaatste *officials* en daarmee tot vertroebeling van officieel beleid. Dit geeft elite-actoren de prikkel om hun ondergeschikte

---

<sup>2</sup> zie Art. 79; 80 van de Grondwet van de USSR uit 1936

op persoonlijk loyaliteit te rekruteren om te garanderen dat beleid zoveel en zo goed mogelijk geïmplementeerd wordt (Willerton 1992, 224-228).

De Sovjet Unie werd naast de eenpartijstaat ook door een planeconomie gekenmerkt. Vanaf eind jaren 1920 (met de invoer van de Vijfjarenplannen onder Stalin) tot halverwege de jaren 1980 (*Perestrojka* onder Gorbatsjov) was de volledige (officiële) economie in de USSR door de staat gemonopoliseerd. Dit betekende dat alle industrieën, diensten en landbouw, via het staatsapparaat, aan de CPSU toebehoorden. De nauwe verwevenheid tussen staat, politiek en economie leidde tot fundamentele vraagstukken over ‘wat van wie was’ nadat in 1991 bepaald werd dat de politiek (en dus de staat en de economie) niet langer de CPSU toebehoorde (Huntington 1991, 585).

Toen de Georgische SSR en de Azerbeidzjaanse SSR in 1991 onafhankelijk werden, werden de nieuwe staten gelegitimeerd op basis van het principe van volkssoevereiniteit. Dit leidde echter tot conflicten met betrekking tot natievorming. Als ‘het volk’ puur door de interne grenzen van de USSR bepaald was (‘de inwoners van de Georgische SSR en de Azerbeidzjaanse SSR’), wat maakt deze volksamenstelling dan legitiem wanneer de USSR als een illegitiem systeem wordt bestempeld (Yack 2001; Keitner 2001)? Het principe van de *nationale* gemeenschap impliceert een prepolitieke (d.w.z. staatsafhankelijke) gemeenschap (Yack 2001). Het probleem voor Georgië en Azerbeidzjan (en Rusland, Litouwen, Letland, Estland en Armenië) was dat er meerdere *nationale* gemeenschappen binnen de staatsgrenzen bestonden die de legitimiteit van deze grenzen betwistten. In beide landen werden de eerste jaren van onafhankelijkheid overschaduwed door burgeroorlogen waarin regionale machthebbers het principe van volkssoevereiniteit gebruikten ter legitimering van hun afscheiding van Georgië en Azerbeidzjan. In Georgië was dit het geval in Abchazië en Zuid-Ossetië, in Azerbeidzjan in Nagorno-Karabach.

De eerste jaren na 1991 werden in Georgië en Azerbeidzjan door burgeroorlog en economische crisis gekenmerkt (Bunce en Wolchik 2011, 150). De ineenstorting van de economie en de duizenden slachtoffers in de burgeroorlogen leidden ertoe dat veel burgers in beide landen hun bekomst kregen van ‘democratie’ en dat ze in plaats daarvan begonnen terug te verlangen naar de stabiliteit uit de Brezjnevtijd (jaren 1970). Dit verklaart waarom in beide landen de terugkeer van vroegere partijbonzen met regionale machtsbasis (in het geval van Georgië op basis van uitnodiging, en in het geval van Azerbeidzjan na een staatsgreep; Wheatley 2005; Guliyev 2005) door een groot deel van de bevolking werd toegejuicht. Eduard Shevardnadze en Heidar Aliyev hadden beide lange tijd als Eerste Secretaris van het Centraal Comité van, respectievelijk, de Georgische en Azerbeidzjaanse Communistische

Partij gediend en zijn vervolgens beide lid geweest van het hoogste beslissingsorgaan in de Sovjet Unie; het Politburo van de CPSU. Beide presidenten beschikten over grote persoonlijke netwerken die zij konden inzetten bij het herstellen van statelijke macht in de beide landen. Zoals Juan Linz en Alfred Stepan (1996) beargumenteerden is het opbouwen van democratie zonder staat onmogelijk; van democratie kon in beide landen geen sprake zijn zolang beide staten zo goed als ingestort waren. Er moest, met andere woorden, eerst een staat worden opgebouwd voordat aan democratisering kon worden gedacht. De beslissingen die beide leiders hebben genomen bij de wederopbouw van de twee staten zijn belangrijk geweest voor het regime dat uiteindelijk ontstaan is.

### **3.2. GEORGIË**

Eind jaren 1980 was het politieke klimaat in de USSR in een fase van relatieve openheid terecht gekomen. Economische stagnatie en alomverteenwoordigde politieke corruptie hadden zware imagoschade voor de communistische ideologie veroorzaakt. Secretaris-Generaal van de CPSU, Michail Gorbatsjov, wilde met zijn beleid van *perestroika* (hervorming) en *glasnost* (openheid) het communisme nieuw leven inblazen. Openheid leidde door de hele Sovjet Unie echter niet tot de beoogde legitimiteit voor de Communistische Partij, maar tot opbloeiend protest. Dit was in Georgië, toen nog de Georgische SSR, zeker aan de orde. De datum 9 april 1989 roept in Georgië vandaag de dag nog steeds herinneringen op aan gevechten die plaatsvonden tussen het Sovjetleger enerzijds, en nationalistische demonstranten in zowel de Georgische hoofdstad Tbilisi als in minderhedenregio's (Abchazië, Zuid Ossestië en Ajarian) anderzijds. Demonstranten beriepen zich op het argument dat de volksoevereiniteit in de respectievelijke gebieden aan de etnisch gedefinieerde prepolitieke nationale gemeenschappen ('de Georgiërs', 'de Abchaziërs' etc.) toebehoorde. Tijdens de demonstraties kwamen 20 demonstranten om het leven en bleven 200 gewond achter (Wheatley 2005, 41-42). Het vreedzaam zoeken naar een compromis tussen de CPSU en de Georgische nationalistische oppositiebeweging(en) leek hierna niet langer een realistische optie. Gedurende de twee jaar die volgden op de protesten bloeiden paramilitaire nationalistische groeperingen door het hele land op en maakte de radicale frontman van het Nationale Front, Zviad Gamsakhurdia, zijn opmars naar het presidentschap van onafhankelijk Georgië, waarvan de onafhankelijkheid op 9 april 1991 verklaard werd (Wheatley 2005, 53).

De eerste jaren van de Georgische onafhankelijkheid werden gekenmerkt door afwezigheid van centraal statelijk gezag, en burgeroorlog tussen de nationalistisch-Georgische regering en paramilitaire groepen (bijv. de *Mchedrioni* en regionale groeperingen in Zuid-

Ossetië, Abchazië en Ajarian). Vooral de *Mchedrioni* slaagden erin zichzelf te onderhouden door drugssmokkel, *racketeering* en het plegen van overvallen (Wheatley 2005, 55). Zoals Scott Radnitz schrijft had “burgeroorlog in Georgië in de vroege jaren ’90 de staat gefragmenteerd en tot *de facto* pluralisme tussen voormalige *Nomenklatura* [sovjetelites], bureaucraten, en criminele en paramilitaire groepen geleid (Radnitz 2010, 135; vert. GK).” In dit extreem gepolariseerde politieke klimaat pleegde de Militaire Raad begin 1992 een staatsgreep, ontsloeg het president Gamsakhurdia en nodigde het de voormalige Eerste Secretaris van de Georgische Communistische Partij (1972-1985) en Minister van Buitenlandse Zaken van de USSR (1985-1990) Eduard Shevardnadze uit om als interim-president op te treden (Bunce en Wolchik 2011, 152).

### **3.2.1. Gefragmenteerde Staat**

Shevardnadze werd in juli 1993 door een meerderheid in het parlement verkozen tot voorzitter van de ministerraad en staatshoofd (Wheatley 2005, 78). Feitelijke fysieke en economische macht lag echter nog altijd bij de Nationale Garde en de *Mchedrioni* die beide als maffiaorganisaties met elkaar om invloed vochten. Daarbij werden de conflicten in de drie separatistische regio’s slechts bevroren en had de centrale overheid feitelijk weinig tot niets te zeggen in de gebieden (Wheatley 2005, 78). Valerie Bunce en Sharon Wolchik beschrijven het regime dat onder Shevardnadze ontstond als een typisch ‘gemengd regime’, waarin een combinatie bestond tussen de

“kenmerken van criminele netwerken, wijdverspreide corruptie (waar Shevardnadze zelf ook aan meedeed), *ad hoc* adviesorganen en andere informele instituties, en een machtig presidentschap met, tegelijkertijd, een liberale grondwet en democratische versieringen, zoals democratische verkiezingen en relatief vrije media (Bunce en Wolchik 2011, 153; vert. GK).”

Zoals eerder genoemd leidde de institutionele verweving tussen staat en economie uit de Sovjettijd tot fundamentele vraagstukken over “wat van wie was” na de onafhankelijkheid en de daarbij gekozen weg voor privatisering en democratisering (Huntington 1991, 585). Bureaucraten en *nomenklatura* die na de onafhankelijkheid veelal hun positie behielden waren nauw betrokken bij de privatisering van voormalige staatsbedrijven. Privatisering leidde er dus toe dat het zittende sovjetmanagement, met behulp van staatsmiddelen, (hernieuwde) controle kreeg over belangrijke takken van de economie (Gould en Sickner 2008, 757).

Georgië onder Eduard Shevardnadze (1993-1995 als voorzitter van de ministerraad en vanaf 1995 als president) was *de jure* een democratie met vrije media en democratische verkiezingen, maar feitelijk een staat die balanceerde op de rand van de afgrond vanwege de extreem zwakke macht van het centrum in het land, de gierende corruptie en de nauwe verwevenheid tussen private belangen van bedrijven en georganiseerde misdaad en patrimoniale staatsstructuren. Hoewel Shevardnadze op papier de president van een democratische staat was, hadden criminele organisaties veel macht en was de grens tussen economie en staat door het hele land vaag. Shevardnadze zelf was ook verantwoordelijk voor het gebruik van staatsmiddelen bij de vervolging van journalisten en oppositie en verkiezingsvervalsingen (Levitsky en Way 2010, 123). Dit heeft Georgië meer doen lijken op een competitief-autoritair regime (*à la* Levitsky en Way 2002; 2010) dan een democratische staat. Verkiezingen, vrije media en een liberale grondwet bestonden onder Shevardnadze, maar werden in dien mate geschonden door zowel nationale als regionale politici dat er van een echte democratie geen sprake was.

Cruciaal in deze korte geschiedenis is niet alleen dat president Shevardnadze zelf bereid was staatsmiddelen in te zetten voor zijn politieke belangen, maar dat hij tegelijkertijd niet meer dan een *primus inter pares* was onder regionale *power brokers*, economische grootmachten en criminele organisaties. In 1996 was 77% van de landbouw en 65 van de industrie in Georgië geprivatiseerd (Radnitz 2010, 135). Hoewel dit in twijfelachtige samenwerking met bureaucraten en Sovjetelites in het staatsapparaat tot stand gekomen was en er niet sprake was van een 100% onafhankelijke economische elite, was deze elite in ieder geval niet primair afhankelijk van president Shevardnadze en waren ze, in plaats daarvan, hecht verbonden met lager geplaatste bureaucraten (Radnitz 2010, 135). Shevardnadze was, met andere woorden, dan wel president, maar was vooral afhankelijk van de steun die hij kreeg van zijn clientèle die, toegegeven, een belang hadden bij het tolerante beleid en de flexibiliteit van Shevardnadze. Deze krachtverhouding zal van groot belang blijken wanneer gekelderde populariteit en formele beperkingen op een derde termijn als president het einde van Shevardnadze als president van Georgië onontkoombaar maken in de vroege jaren 2000.

### **3.2.2. Shevardnadze: Zwakke Organisatorische Macht**

Organisatorische macht van het Georgische regime onder president Shevardnadze was uiterst zwak. Dit is gebleken uit de mate waarin de regimepartij “de Georgische Burgerunie” in staat is gebleken weerstand te bieden tegen (externe) schokken. Jennifer Gandhi en Adam Przeworski (2007) beschrijven hoe politieke partijen in (competitief) autoritaire regimes niet

slechts *window dressing* zijn. De Georgische Burgerunie in Georgië had niet alleen democratische legitimering als doel, maar vervulde ook een functie als coöptatievehikel om elites van verschillende afkomst (Sovjetnomenklatura, leden van de intelligentsia, burgermeesters en lageregeplaatste bureaucraten etc.; Levitsky en Way 2010, 221) aan het regime te binden. De organisatorische macht van Shevardnadzes regimepartij was echter zwak door de heterogene, gepolariseerde samenstelling en het gebrek van harde valuta aan de kant van Shevardnadze waarmee hij partijleden eventueel hechter aan de partij had kunnen binden.

Wanneer in 1998 de Russische staat failliet gaat en de Russische Roebel devalueert gaat dit ten koste van de (toch al zwakke) Georgische concurrentiepositie in het buitenland, krimpt de economie en daarmee de mogelijkheden voor Shevardnadze om zijn businesselite en de bevolking tevreden te houden. Al in 2000 defecteert een aantal leden van de regimepartij die tot dan toe door middel van hun lidmaatschap hun zakelijke belangen in de politiek vertegenwoordigden (Welt 2010, 157). Daarbij daalt de populariteit van Shevardnadze onder de bevolking aanzienlijk in vergelijking tot de jaren ervoor toen hij nog bekend stond als “de Vos”, vanwege zijn imago als pragmatische, flexibele, sluwe en kleurloze politicus die nationale stabiliteit bracht na de crisis in begin jaren 1990 (Wheatley 2005). Langzaam aan ontstond het *lame duck* syndroom aangezien Shevardnadze in 2000 voor de tweede (en constitutioneel gezien daarmee laatste) keer tot president verkozen was en het wijzigen van de grondwet onverstandig was vanwege de groeiende onrust in het land en de matige loyaliteit van veiligheidsorganisaties.

Economische zwakte, impopulariteit onder de bevolking, gebrek aan patronagemiddelen (in vorm van harde cash) en formele beperking tot herverkiezing leidden ertoe dat Shevardnadze begin jaren 2000 het einde van zijn presidentschap onontkoombaar ziet naderen. Het is in dit klimaat dat leden van de toch al heterogene regimepartij hun toekomstplannen moeten gaan maken, aangezien het voor hen onzeker werd of hun positie in de toekomst (d.w.z. na het verdwijnen van Shevardnadze) nog wel veilig zou zijn.

### **3.2.3. Revolutie in een Competitief-Autoritair Regime**

In de aanloop naar de parlementsverkiezingen van 2003 vond in Georgië een zogeheten elitesplitsing plaats. Deze parlementsverkiezingen werden gezien als een soort *primary* of krachtmeting die duidelijk moesten maken waar elites het beste op ‘konden inzetten’ tijdens de presidentsverkiezingen twee jaar daarop. Cruciaal tijdens deze krachtmeting was het gebrek aan toekomstperspectief dat Shevardnadze kon bieden aan de bevolking, het gebrek



aan financiële middelen om veiligheidstroepen loyaal te houden in tijden van politieke onrust en het feit dat Shevardnadze niet in staat is gebleken om het maatschappelijk middenveld te controleren. In 2001 defecteert de Minister van Justitie en lid van de Burgerunie Mikheil Saakashvili om een eigen politieke beweging op te zetten. Uiteindelijk zal hij in 2003 meedoen aan de parlementsverkiezingen met de Verenigde Nationale Beweging (VNB) in samenwerking met voormalig premier Zurab Zhvania en parlementsvoorzitster Nino Burjanadze (Wheatley 2005, 172-174).

Dit zogenaamde ‘hervormerkamp’ staat tijdens de verkiezingen samen met kleinere oppositiepartijen tegenover de regimepartij van Shevardnadze en loyale partijen. De verkiezingen verlopen echter met veel fraude. Wanneer dit bekend wordt ontstaat een hoop protest door uitgebreide media-aandacht voor de fraude op commerciële TV-kanalen (Rustavi-2, Imedi en Mze; Gould en Sickner 2008, 759-760). Collectieve actie wordt georganiseerd door verschillende NGOs met westerse steun (Wheatley 2005) en de financiële steun (ca. \$ 15-20 miljoen aan oppositiepartijen) van oligarchen aan oppositiepartijen (vooral dus het VNB van Saakashvili). Economische grootheden als Badri Patarkatsishvili, David Bezhuashvili (Georgische Gasbedrijf) en Temur Chkonia (Coca-Cola Georgië) betalen miljoenen dollars aan de verkiezingscampagne van Saakashvili (Radnitz 2010, 135-136). Shevardnadze is niet in staat veiligheidstroepen in te zetten omdat deze al maanden niet uitbetaald hebben gekregen en hun loyaliteit aan het regime verloren hadden (Wheatley 2005). Uiteindelijk leidt het massaprotest na de verkiezingsfraude ertoe dat Saakashvili het moment aan zijn kant heeft om Shevardnadze te dwingen om terug te treden als president.

Met deze ‘Rozenrevolutie’ lijkt Georgië een nieuwe toekomst tegemoet te gaan. Onder president Mikheil Saakashvili neemt de corruptie in het land aanzienlijk af en krijgt de centrale overheid meer greep op het land (vooral in de regio Ajarian, waar oud-sovjet politicus en regionale dictator Aslan Abashidze het veld ruimt; Cornell en Nilsson 2009, 253). Fundamentele kenmerken van een competitief autoritair regime blijven echter bestaan. Saakashvili heeft aan den lijve ondervonden (zij het op een positieve manier) wat de macht van private media is, wat hem ertoe bracht de populairste commerciële TV-zender Rustavi-2 te nationaliseren. Daarbij maakt Saakashvili zich, net als zijn voorganger, schuldig aan het selectief toepassen van staatsmiddelen bij het vervolgen van critici, opposenten en voormalige steunpilaren van het regime van Shevardnadze door hen van belastingfraude te beschuldigen (Gould en Sickner 2008, 760; Levitsky en Way 2010, 227). Een voorbeeld hiervan is de vervolging van Irakli Okruashvili (voormalig Minister van Defensie en opponent van Saakashvili) in 2007 (Levitsky en Way 2010, 227).

In 2008 vinden parlementsverkiezingen plaats en wint de partij van Saakashvili (VNB) 80% van de stemmen, mede dankzij ongeregeldheden, inperking van oppositie en mediabias (Bader 2010, 1098). De oorlog met Rusland rondom het nog altijd voortdurende conflict tussen Georgië en Abchazië en Zuid-Ossetië toont bovendien aan dat er in Georgië nog altijd geen sprake is van een sterke staat. De oorlog met Rusland en de economische crisis veroorzaken een afname in populariteit van Saakashvili (Cornell en Nilsson 2009, 260-261) wat in combinatie met de formele beperking op een derde presidentstermijn wederom tot een *lame-duck* syndroom heeft geleid; de meest recente parlementsverkiezingen tonen een nieuwe machtswissel aan ten gunste van de steenrijke businessmagnaat Ivanishvili en zijn partij Georgische Droom. Naar waarschijnlijkheid zal Ivanishvili verkozen worden tot president bij de volgende verkiezingen.

Georgië is geen harde dictatuur waarin pluralisme zich niet kan ontwikkelen en waarin één regimepartij over de organisatorische macht beschikt om de politiek te domineren. Het voortbestaan van patronagenetwerken tussen economie en bureaucratie (dat aangewakkerd werd door noodzakelijke privatisering van staatsbedrijven begin jaren 1990), de versplintering van het land in de jaren 1990 en de financiële zwakte van het regime om elites en veiligheidstroepen op lange termijn af te kopen of te coöpteren leidden ertoe dat Shevardnadze geen strak hiërarchisch regime kon bouwen (ondanks het feit dat hij tot misbruik van staatsmiddelen bereid zou zijn geweest, wat blijkt uit bijvoorbeeld de verkiezingen in 2003). Vanaf begin jaren 2000 lijdt Shevardnadze aan het *lame duck* syndroom wat een deel van de politieke en economische elite dwingt om haar toekomst zeker te stellen en te defecteren; ditzelfde gebeurt Saakashvili een paar jaar later. Staatsmiddelen worden tot op de dag van vandaag gebruikt door de regimeleiding om oppositie te weren, demonstraties uiteen te drijven en te frauderen tijdens verkiezingen. Van een harde dictatuur is echter geen sprake; te veel pluralisme zorgt ervoor dat politieke macht niet geconcentreerd raakt.

### **3.3. AZERBEIDZJAN**

Ondanks het feit dat de politieke geschiedenis in Azerbeidzjan tot 1991 evenals Georgië bijna volledig bepaald werd door de 70 jaar onder het bewind van de CPSU, functioneert het regime van huidig president Ilham Aliyev op fundamenteel andere wijze dan het competitief-autoritair regime in het buurland Georgië. Dit heeft alles te maken met de sterke organisatorische macht van de regimepartij en het beperkte pluralisme op eliteniveau (Levitsky en Way 2010; Radnitz 2010, 2012; Gould en Sickner 2008). Deze factoren hebben

eraan bijgedragen dat het *lame duck* syndroom in Azerbeidzjan niet tot een elitesplitsing met een daaropvolgende wissel van politieke machthebbers heeft geleid (Hale 2005). Zoals besproken in het theoretisch kader heeft de aanwezigheid van de olie-industrie het in Azerbeidzjan mogelijk gemaakt dat de staat economisch pluralisme heeft kunnen verhinderen en een zeer significant deel van zijn inkomsten onafhankelijk van de binnenlandse economie heeft kunnen genereren. Dit leidde ertoe dat de groei van het BNP in Azerbeidzjan voor een groot deel is bepaald door de staatsinkomsten, in plaats van andersom (zoals in de meeste landen; Luciani 1995)

Net als in Georgië werden de eerste jaren van onafhankelijkheid voor Azerbeidzjan gekenmerkt door militair conflict (Guliyev 2005). De Azerbeidzjaanse onafhankelijkheid van de USSR volgde na een soortgelijke botsing als in Georgië tussen het Sovjetleger en nationalistische partijen waarin ongeveer 200 burgers omkwamen (Guliyev 2005, 414). Het kader waarin dit protest plaatsvond was eenzelfde soort argument als in Georgië, namelijk dat soevereiniteit bij het volk lag en niet bij de CPSU. Maar als de interne staatsgrenzen van de USSR (d.w.z. de grenzen tussen de deelrepublieken) gelegd waren door een illegitiem regime was etniciteit een beter kenmerk van *het volk* dan het feit dat men in een land woonde waarvan de grenzen door de CPSU bepaald waren (Yack 2001; Keitner 2001). In tegenstelling tot Georgië echter beperkte dit conflict zich niet tot een interne burgeroorlog. De interne staatsgrenzen van de USSR lagen op een zodanig manier dat een groot deel van Azerbeidzjan bevolkt werd door mensen van etnisch Armeense afkomst. Dit was voornamelijk het geval in de autonome deelprovincie van de Azerbeidzjaanse SSR Nagorno-Karabach. Tussen februari 1992 en 1994 werd er oorlog gevoerd tussen Armenië en Azerbeidzjan. Uiteindelijk zou Azerbeidzjan ongeveer 16% van het territorium bij de vredesbespreking moeten opgeven aan Armenië, met als bijkomend gevolg dat een deel van het huidige Azerbeidzjan (de provincie Nakhchivan) als exclave tussen Armenië en Iran ligt (Bunce en Wolchik 2011, 178).

### **3.3.1. Wederopbouw van de Azerbeidzjaanse Staat**

Hoewel Azerbeidzjan in de eerste helft van de jaren 1990 net zo verwoest was als Georgië is het in Azerbeidzjan gelukt om er in termen van staatsconsolidatie relatief snel weer bovenop te komen, zij het ten koste van de democratie. Op 7 juni 1992 werd historicus en voormalig voorman van het Volksfront Abulfaz Elchibey tot president van Azerbeidzjan verkozen. Hoewel deze verkiezingen relatief vrij en eerlijk verliepen kreeg de democratie een jaar later, in juni 1993, een zware klap te verduren; de oorlog met Armenië verliep slecht voor Azerbeidzjan wat aanleiding gaf voor een staatsgreep. Legeraanvoerder kolonel Surat

Huseinov benoemde voormalig Eerste Secretaris van de Azerbeidzjaanse Communistische Partij (1969 – 1982) en oud-lid van het Politburo van de CPSU (1982 – 1987) Heidar Aliyev tot interim-president. Aliyev werd een paar maanden daarop in nationale verkiezingen met 98% van de stemmen verkozen tot president (Cornell 2001, 119). Uit de tijd van Aliyevs carrière als Eerste Secretaris in de Azerbeidzjaanse SSR beschikte de president over een uitgebreid persoonlijk netwerk in het staatsapparaat dat hij gedurende de 13 jaar in functie had opgebouwd. Zoals door Willerton (1992) werd beargumenteerd was het gebruikelijk in de Sovjettijd om ondergeschikten naar persoonlijke afhankelijkheid te benoemen om effectief beleid te garanderen. Dit leidde er toe dat Aliyev over genoeg contacten beschikte om de hoge verkiezingsuitslag in oktober 1993 te behalen.

In de eerste jaren als president nam Aliyev een tweetal beslissingen die in combinatie met elkaar cruciaal zijn voor de huidige regimestructuur. Ten eerste, Aliyev richtte de politieke partij Nieuwe Azerbeidzjaanse Partij (YAP: *Yeni Azərbaycan Partiyası*) op waarin hij zijn persoonlijke contacten uit de Sovjettijd een plaats op het hoogste niveau in het land gaf (Cornell 2001, 122). Volgens de logica die door Gandhi en Przeworski (2007) functioneert deze partij als formeel coöptatie-instrument waarmee individuen via informele netwerken nieuwe formele macht aangewezen kregen die ze verliezen zodra ze in ongenade vallen met de partijleiding of wanneer de partijleiding verdwijnt. De tweede beslissing die Aliyev, in 1994, nam was het tekenen van het “oliecontract van de eeuw.” Het BNP van Azerbeidzjan was vanwege de oorlog in Nagorno-Karabach met 60% gedaald; in tegenstelling echter tot Georgië, waar de economie ook verwoest was, beschikte Aliyev over een olie-industrie waar Azerbeidzjan als sinds de jaren 1870 om bekend stond (Bayulgen 2010, 90-93). Het “contract van de eeuw,” zoals het door Aliyev zelf genoemd werd, hield in dat de Azerbeidzjaanse staat met tien buitenlandse oliebedrijven (uit Europa, de VS, Rusland, Turkije en Saudi-Arabië) contracten met een totaalwaarde van \$8 miljard afsloot (Bayulgen 2010, 90-93). In veel van deze contracten stond vastgelegd dat nadat de investeerders hun investeringen terug zouden hebben verdiend de Azerbeidzjaanse staat 50% van de oliewinsten zou krijgen. In 2003 was 90% van de Azerbeidzjaanse export afkomstig uit de olie-industrie (Bunce en Wolchik 2011, 179).

### **3.3.2. Aliyev: Olie-Inkomsten en Organisatorische Macht**

Terwijl Eduard Shevardnadze zijn clientèle in het staatsapparaat vooral loyaal hield door ze neutraal tegemoet te treden en informele autonomie te geven (*‘carrots’*) beschikte hij niet over de financiële middelen waarmee hij het veiligheidsapparaat en de bureaucratie kon

‘dwingen’ om het presidentiële gezag te respecteren (‘sticks’). Daar waar Shevardnadze voor stabiliteit voornamelijk afhankelijk was van regionale machtsstructuren kon Aliyev het nationale leger, de politie en ministeries de prikkel geven om in de eerste plaats aan de president loyaal te zijn (Gould en Sickner 2008, 753). Belangrijker echter is dat privatisering van de Azerbeidzjaanse economie na de val van de USSR beperkt was. In 1998 werd slechts 30% van het BNP in de private sector gegenereerd. Daarbij waren veel private bedrijven voor hun concurrentiepositie t.o.v. buitenlandse import afhankelijk van financiële staatssteun (Radnitz 2010, 139). Daar waar de Georgische economie zeer pluralistisch was, gaf de enorme instroom aan buitenlandse investeringen in Azerbeidzjan de president de macht om het economisch pluralisme te beperken en daarmee politieke *leverage* (i.e. een relatieve machtspositie) aan de top te concentreren.

In 2003 verliep de tweede (en constitutioneel laatste) presidentstermijn van Heidar Aliyev en was, bovendien, kanker geconstateerd bij de president. Dit maakte Aliyev een perfecte *lame duck*. Cruciaal voor een elitesplitsing die optreedt bij een *lame duck* is echter dat defecterende elites een staatsonafhankelijk platform (bijvoorbeeld private media) en staatsonafhankelijke financiering hebben om een nieuwe machtsbron te creëren. Dit was niet het geval in Azerbeidzjan. Olie-inkomsten hadden een *rent-seeking* cultuur opgebouwd waarin economisch succes vooral afhankelijk is van loyaliteit aan het politieke centrum; dit had er voor gezorgd dat er amper onafhankelijke actoren in de economie en regimekritische media bestonden (Radnitz 2010, 140). Politieke oppositie en kritische NGOs bestonden wel degelijk; daarbij had de nog altijd grote economische ongelijkheid in het land gezorgd dat er vruchtbare bodem voor protest bestond in de samenleving. Dit protest was echter niet in staat om grootschalige steun op eliteniveau te vinden.

In 2003 werd de zoon van Heidar Aliyev en vicevoorzitter van het staatsoliebedrijf (Cornell 2001, 124), Ilham Aliyev, aangewezen als opvolger van zijn vader (Gould en Sickner 2008, 755). De hoge organisatorische macht waarover zijn vader beschikte maakte het mogelijk dat de leden van de YAP-partij weinig keus hadden dan deze opvolger te respecteren; buitenlandse oliebedrijven hadden daarbij een groot belang bij een stabiele toekomst en de (toch al beperkte) binnenlandse economie was van privileges van de olie-inkomsten afhankelijk, wat ertoe leidde dat er geen partijen waren met financiële en/of fysieke macht die oppositie of defecterende elite steun konden geven bij het mobiliseren van protest. Dit betekent overigens niet dat er geen protest gevoerd werd of wordt in Azerbeidzjan. Er bestaat grote armoede onder het deel van de bevolking dat niet van de oliewinsten profiteert en er zijn veel NGOs en oppositiebewegingen actief in het land (Bunce

en Wolchik 2011, 181-186). Cruciaal voor een doorbraak voor oppositie is echter dat ze een deel van de huidige elite aan hun kant kunnen krijgen. De politieke elite in Azerbeidzjan is echter te zeer afhankelijk van de patronage van president Aliyev, wat het onwaarschijnlijk maakt dat elite-actoren de prikkel krijgen om te defecteren.

Samenvattend kan wat betreft Azerbeidzjan het volgende worden gesteld. Net als in Georgië bestaat er genoeg reden en vruchtbare bodem tot protest. Dit protest komt ook daadwerkelijk tot uiting in de jaren 2003-2005 wanneer het Azerbeidzjaanse politieke landschap wordt gekenmerkt door een presidentswissel van vader op zoon (Bunce en Wolchik 2011, 181-186). Er is echter een structureel gebrek aan onafhankelijke platforms, bijvoorbeeld private media zoals het Tv-kanaal Rustavi-2 in Georgië en oligarchische steun (zoals een aantal tycoons in het buurland). Daarbij beschikt het Aliyev-netwerk over genoeg financiële *leverage* om veiligheidsorganisaties loyaal te houden, zodat deze niet bij het minste of geringste protest de kant van de oppositie kiezen. Deze organisatorische macht van de partijleiding van de YAP-partij zorgde ervoor dat het in Azerbeidzjan redelijk eenvoudig bleek om protest in de kiem te smoren. In het voorafgaande is er een structurele uitleg voor deze organisatorische macht gegeven; de dominante olie-industrie in Azerbeidzjan maakte het mogelijk dat het regime in staat was om het ontstaan van een pluralistische elite te verhinderen. Een dergelijke elite is nodig om een regime te doen laten wankelen wanneer onrust in de samenleving ontstaat of wanneer een patrimoniale president door formele barrières verhinderd wordt zijn termijn te verlengen.

#### **4. CONCLUSIE**

Gedurende de jaren 1990 hebben patrimoniaal-presidentiële regimes zich in zowel Georgië als Azerbeidzjan ontwikkeld. Na aanvankelijke crises in termen van staat- en natievorming trad in beide gevallen een president naar voren die vanwege een lange carrière in de regionale Sovjetnomenklatura over een uitgebreid patronagenetwerk in het staatsapparaat beschikte. Begin jaren 1990 stonden beide landen er politiek en economisch zeer slecht voor; in het decennium dat volgde hebben beide patrimoniale regimes zich echter op een fundamenteel andere wijze ontwikkeld. Terwijl Georgië de ontwikkeling zag naar een competitief-autoritair regime waarin verschillende elites hun eigen machtsbasis gebruiken ter ondersteuning van hun patroon, ontwikkelde zich in Azerbeidzjan een autoritair regime waarin politieke *leverage* rondom de patroon gecentraliseerd is en pluralisme geen kans krijgt zich in de politieke arena te ontwikkelen.

Het gebrek aan controle over de economie in Georgië en de vrijwel volledige controle over de binnenlandse economie in Azerbeidzjan is aangedragen als verklarende factor voor het grote verschil in organisatorische macht van beide presidenten. Dit verschil in organisatorische macht is cruciaal voor het bijhouden van een politiek regime ten tijde van crisis. Als antwoord op de onderzoeksvraag in dit paper, namelijk *hoe* het verschil in regimetype in Georgië en Azerbeidzjan door pluralisme in de economie verklaard wordt, is het volgende beargumenteerd; een pluralistische economie leidt tot een heterogene elite die ten tijde van regimecrisis eenvoudiger opsplijt dan een homogene elite die kenmerkend is voor een renteniereconomie. Azerbeidzjan heeft een homogene elite waarin organisatorische macht aan de top geconcentreerd is, terwijl de heterogeniteit in de elite in Georgië leidt tot concurrentie op elite-niveau zonder dat er sprake is van democratie.

De moderniserings- en repressie-effecten van een olie-economie (Ross 2001), gaven Aliyev de organisatorische macht om de instituties die hij uit zijn Sovjetverleden erfde loyaal te houden, ook in tijden van regimecrisis. Het *lame duck* syndroom bleek niet 'politiek dodelijk' in Azerbeidzjan, gezien het ontbreken van een onafhankelijke burgerlijke klasse die in structuralistische theorieën als een potentiële ondersteuning voor revolutie kan optreden. Het *lame duck* syndroom is in een land met veel (quasi)-staatsonafhankelijke elite-actoren echter wel degelijk politiek riskant voor stabiliteit. In een land met een competitief-autoritair regime leidt het syndroom snel tot een machtswissel, zoals het geval was in de Rozenrevolutie. De structurele kenmerken van de economie in Georgië en Azerbeidzjan hebben er in doorslaggevende mate aan bijgedragen dat de presidenten hun regime in het ene geval tot een competitief-autoritair, en in het andere geval tot een volledig autoritair hebben laten ontwikkelen.

### **Bronvermelding:**

- Bader, M. 2010. "Party politics in Georgia and Ukraine and the failure of Western assistance," *Democratization* (17:6), pp. 1085-1107.
- Bayulgen, O. 2010. *Foreign Investment and Political Regimes – The Oil Sector in Azerbaijan, Russia, and Norway*. Cambridge University Press
- Beck, M. 2009. "Rente und Rentierstaat im Nahen Osten," In: *Der Nahe Osten im Umbruch – Zwischen Transformation und Autoritarismus*, ed Beck, M., Harders, C., Jünemann, A., Stetter, S. (2009). VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 25-49.
- Bellin, E. 2000. "Contingent Democrats: Industrialists, Labor, and Democratization in Late-Developing Countries," *World Politics* (52:2), pp. 175-205.
- Bunce, V.J. and Wolchik, S. 2009. "Debating the Color Revolutions. Getting real about 'real causes'," *Journal of Democracy* (20:1), pp. 69-73.
- Bunce, V.J. and Wolchik, S.L. 2011. *Defeating Authoritarian Leaders in Postcommunist Countries*. Cambridge University Press.

- Carothers, T. 2002. "The End of the Transition Paradigm," *Journal of Democracy* (13:1), pp. 5-22.
- Collier, R. Berins-, and Collier, D. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, Princeton University Press
- Cornell, S.E. 2001. "Democratization Falters in Azerbaijan," *Journal of Democracy* (12:2), pp. 118-131.
- Cornell, S.E. and Nilsson, N. 2009. "Georgian Politics since the August 2008 War," *Demokratizatsiya* (17:3), pp. 251-268.
- Diamond, L. 1996. "Is the Third Wave Over?," *Journal of Democracy* (7:3), pp. 20-37.
- Fairbanks, C.H. 2004. "Georgia's Rose Revolution," *Journal of Democracy* (15:2), pp. 110-124.
- Finkel, E. and Brudny Y. M. 2012. "No more colour! Authoritarian regimes and colour revolutions in Eurasia," *Democratization* (19:1), pp. 1-14.
- Gandhi, J. and Przeworski, A. 2007. "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats," *Comparative Political Studies* (40:11), pp. 1279-1301.
- Gould, J.A. and Sickner, C. 2008. "Making market democracies? The contingent loyalties of post privatization elites in Azerbaijan, Georgia and Serbia," *Reviews of International Political Economy* (15:5), pp. 740-769.
- Guliyev, F. 2005. "Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semiauthoritarianism? An Attempt at Conceptualization," *Demokratizatsiya* (13:3), pp. 393-436.
- Hale, H.E. 2005. "Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia," *World Politics* (58:1), pp. 133-165.
- Huntington, S.P. 1991. "How Countries Democratize," *Political Science Quarterly* (106:4), pp. 579-616.
- Keitner, C. 2001. "National Self-Determination in Historical Perspective: The Legacy of the French Revolution for Today's Debates," *International Studies Review* (2:3), pp. 1-26.
- Levitsky, S. and Way, L.A. 2002. "Elections without Democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism," *Journal of Democracy* (13:2), pp. 51-65.
- Levitsky, S. and Way, L.A. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press
- Lijphart, A. 1971. "Comparative Politics and the Comparative method," *American Political Science Review* (65:3), pp. 682-693.
- Linz, J.J. and Stepan, A. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press
- Luciani, G. 1995. "Resources, Revenues, and Authoritarianism in the Arab World: Beyond the Rentier State?." In *Political Liberalization & Democratization in the Arab World: V. 1, Theoretical Perspectives*, ed. Brynen, R., Korany, B. and Noble, P. London, Lynne Rienner Publishers, pp. 211-228.
- McFaul, M. 2005. "Transitions from Postcommunism," *Journal of Democracy* (16:3), pp. 5-19.
- Radnitz, S. 2010. "The Color of Money – Privatization, Economic Dispersion and the Post-Soviet 'Revolutions'," *Comparative Politics* (42:2), pp. 127-146.
- Radnitz, S. 2012. "Oil in the family: managing presidential succession in Azerbaijan," *Democratization* (19:1), pp. 60-77.
- Ross, D. 2001. "Does Oil Hinder Democracy?," *World Politics* (53), pp. 325-361.
- Rueschemeyer, D., Stephens, E., Stephens, J.D. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. University Of Chicago Press
- Way, L. 2008. "The real causes of the color revolutions," *Journal of Democracy* (19:3), pp. 55-69.
- Welt, C. 2010. "Georgia's Rose Revolution: From Regime Weakness to Regime Collapse," In *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*, ed Bunce, V., McFaul, M., Stoner-Weiss, K. Cambridge University Press., pp. 155-188.
- Wheatley, J. 2005. *Georgia from national awakening to Rose Revolution: delayed transition in the former Soviet Union*. Ashgate Pub Co
- Willerton, J.P. 1992. *Patronage and Politics in the USSR*. Cambridge, Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Yack, B. 2001. "Popular Sovereignty and Nationalism," *Political Theory* (29:4), pp. 517-536.