

INTERNATIONALE

Spectator

Terugblik op Top van Nice

Kenniseconomie sleutel tot maatschappelijke welvaart

Het Europese innovatietekort

Internationale rivaliteit en technologie

Ontwikkelingslanden naar optimaal wisselkoersregime

Bosnië-Herzegovina vijf jaar na Dayton

Brazilië: buitenland-politieke, sociale en ecologische agenda

Jaargang 55, nr 2, februari 2001

Instituut Clingendael

COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen te Brussel.

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. de *Europese Beweging Nederland* (EBN).

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552
E.mail:internationalespectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 50,50
Instelling € 58,-
Student € 41,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 72,50
Instelling € 82,-
Student € 61,-

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,50 excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV
telefoon 0592-379555

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud januari 2001

J.Q.TH. ROOD

Ontnuchtering na Nice 57

INNOVATIE, RIVALITEIT, TECHNOLOGIE

H.H.F. WIJFFELS

De kenniseconomie: sleutel tot maatschappelijke welvaart 59

HANS H.J. LABOHM

Het Europese innovatietekort 64

ROB VAN TULDER

**Internationale rivaliteit en technologie:
als reuzen op een niet erg vlak speelveld spelen** 70

WINFRIED RUIGROK

Internationale economische vervlechting, rivaliteit en zelfcorrectie 74

ROB VOS

**Is er een optimaal wisselkoersregime voor ontwikkelingslanden:
Dollarisering in Latijns-Amerika** 79

HELEEN E. BAKKER

Dayton +5: de tijd dwingt, maar laat zich niet dringen 85

PAULO VIZENTINI

De Braziliaanse buitenlandse politiek en de Nieuwe Wereldorde 91

RESPONS EN REPLIEK

FABIO POELHEKKE

**Brazilië en Nederland:
ook een sociale en ecologische agenda?** 98

MARIANNE WIESEBRON

Braziëlië en Nederland: een al te zart beeld? 102

PIETER VAN ZUUREN

Kosovo en Nederland: een parrallel? 103

THOMAS H. VON DER DUNK

Kosovo en Nederland: over het relatieve oorlogsleed 104

BOEKBESPREKINGEN

WIL HOUT OVER

Globalisering, emancipatie en verzet 105

KEES VAN PARIDON OVER

**Energiek voorvechter van liberalisering
van de wereldhandel** 108

BOEKAANKONDIGINGEN

109

SUMMARIES

113

Ontnuchtering na Nice

J.Q.TH. ROOD

DE LAATSTE STOFWOLKEN ROND HET RESULTAAT VAN DE moeizame en langdurige onderhandelingen over een nieuw verdrag voor de Europese Unie zijn opgetrokken. Dat nog nader overleg nodig was om vast te stellen wat men in de nachtelijke uren nu eigenlijk besloten had, onderstreept eens te meer de hectiek die blijkbaar in Nice geheerst heeft onder het altijd impulsieve voorzitterschap van de Franse president Chirac. Overigens, ook na de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht was nog enige hogere exegese nodig om uiteindelijk tot een 'schone' en voor alle lidstaten aanvaardbare tekst te komen.

De commentaren op het Verdrag van Nice zijn in het algemeen tamelijk negatief. Het resultaat wordt als mager omschreven, maar gelet op de omstandigheden ook als het maximaal haalbare. Een nog net iets slechter alternatief zou het mislukken van de Intergouvernementele Conferentie zijn geweest. Zo'n opvatting is overigens saillant tegen het licht van de aan de vooravond van Nice door sommigen verkondigde opvatting dat géén verdrag te prefereren viel boven een slecht verdrag. Nice, zo luidt de algemene teneur, was een bijeenkomst waarin het ontbrak aan visie, moed en leiderschap, een beschamende koehandel met het voorspelbare zouteloze compromis van deelbelangen als eindresultaat. Dit oordeel zal niet in positieve zin zijn bijgesteld, toen bleek dat zelfs dat nachtelijk compromis nog voor heronderhandeling in aanmerking kwam. En, tot slot, na Nice zal de Unie gaan uitbreiden, maar zij is daar niet klaar voor.

Is het echt zo erg, of zijn dergelijk commentaren het resultaat van irreële verwachtingen en ideaal-typische opvattingen betreffende het integratieproces, die derhalve wel tot teleurstelling moeten leiden? Het laatste, zo ziet het er naar uit. Zo was het immers op voorhand duidelijk dat wie van Nice een ingrijpende hervorming van de Unie dan wel een fundamentele doorkijk op de finaliteit van het integratieproces verwachtte, wel van een koude kermis moest thuiskomen. Zo'n ingrijpende hervorming hadden de lidstaten al bij voorbaat uitgeslo-

ten. En ook de zuinige reacties op de federale vergezichten van de Duitse minister Fischer gaven weinig aanleiding te veronderstellen dat als bij donderslag plotsklaps in de late uurtjes het licht alsnog over de aanwezigen zou nederdalen.

Kortom, verdieping van de integratie is per definitie en alle mooie retoriek ten spijt een uitermate moeizaam proces van kleine stappen en onbedoelde effecten. Dat geldt wel in het bijzonder als die verdieping een hervorming van het stelsel van instellingen, procedures en besluitvormingsregels betreft. Dan gaat het immers niet langer om afspraken over integratie op een specifiek beleidsterrein, maar over de vraag wie het in de toekomst binnen de Unie voor het zeggen zal hebben. Anders gezegd, dan is de machtsvraag aan de orde, zowel in de betrekkingen tussen de lidstaten onderling als in hun relatie met de Communautaire instellingen. Inderdaad, hoe liggen de toekomstige onderlinge stemverhoudingen, wie is groot en wie is klein, wie is verzekerd van een plaats in de Europese Commissie? Dat waren de gevoelige vragen die schuilgingen achter wat neerbuigend de Amsterdamse restjes werd genoemd. En niet voor niets waren deze vragen niet eerder zo indringend aan de orde gesteld. En niet voor niets lukte het niet in Amsterdam om daarover tot overeenstemming te komen. Men was, met andere woorden, gewaarschuwd.

Wie tegen deze achtergrond serieus meent het resultaat van Nice te moeten beoordelen met een verwijt van gebrek aan Europees idealisme bij de aldaar aanwezigen, heeft, zo valt te vrezen, bijzonder weinig van de Europese integratie begrepen. Zeker als bedacht wordt dat met zo'n oordeel geheel voorbijgegaan wordt aan de politieke context waarbinnen Nice zich heeft afgespeeld. Die werd, ten eerste, gedefinieerd door de komende uitbreiding. De anticipatie op de mogelijke gevolgen van deze uitbreiding voor de slagkracht van de Unie vormde ook de belangrijkste reden voor de onderhandelingen. Maar die zelfde uitbreiding betekent voor alle betrokkenen het vooruitzicht op een relatief verlies aan invloed, hetgeen een extra premie plaatst op het

vermogen om je als lidstaat binnen een uitdijend gezelschap van EU-landen te onderscheiden. Als Nice dus een laatste kans bood, dan was het om de eigen machtspositie ten opzichte van de mede- en toekomstige lidstaten te markeren; een verleiding die uiteraard voor vele lidstaten te groot was om te weerstaan.

Een tweede dimensie wordt gevormd door de sterke dynamiek in de huidige fase van Europese eenwording. Het proces van integratie en samenwerking dringt langs vele lijnen steeds dieper door in de nationale samenlevingen. Fiscaliteit, veiligheid en defensie, sociale zekerheid en pensioenen, interne veiligheid en justitie; al deze zaken zijn niet langer onbespreekbaar binnen de Unie. Tegelijkertijd wordt het gezelschap van deelnemers als gevolg van uitbreiding veelkleuriger en heterogener. En ook onder deze omstandigheden is er de al weer voorspelbare reflex om waar het om zulke essentiële zaken gaat, vast te houden aan een mogelijkheid een veto uit te spreken dan wel extra verzekeringsclausules in te bouwen om al te dolle dingen uit Brussel te voorkomen. En dat is wat in Nice is gebeurd.

Zo bezien is het dus heel wel verklaarbaar dat de slagvaardigheid van de Unie niet de grote winnaar is geworden van Nice. Maar ook hier is nuancering op haar plaats. Bij vele onderwerpen die tot voor kort blijkbaar te belangrijk waren om uit handen te geven, hebben de lidstaten nu ingestemd met meerderheidsbesluitvorming. Dat dit op een aantal terreinen niet is gelukt, mag bij enige kennis van de Unie toch nauwelijks verrassend worden genoemd. Wezenlijker is dat de kwestie van de stemverdeling in ieder geval voor de voorzienbare toekomst uit de wereld is, waarbij bovendien met de beste wil van de wereld niet beweerd kan worden dat hierbij sprake is van een geslaagde machtsgreep van de groten. In veel commentaren werd dit met zoveel woorden gesteld, waarbij vooral de sleutelpositie van Duitsland binnen de vele voorstelbare coalitievarianten werd geaccentueerd als een blijkbaar ominus gegeven.

Al te gemakkelijk wordt dan vergeten dat de belangrijkste doelstelling van Nice nu juist was om tot een zekere aanpassing van het relatief overgewicht van de kleine lidstaten te komen. In dit opzicht is de operatie dus geslaagd. Dat de Duitse positie daarbij extra gewicht heeft gekregen door opname van het bevolkingscriterium, moet als positief worden beschouwd, gegeven het evident grotere demografische gewicht van de Bondsrepubliek. Waarbij bovendien, vanuit Nederland bezien en gelet op de sterke belangenovereenstemming, een beetje extra voor Duitsland slechts gunstig is. En tot slot is er de troost dat er zelden gestemd wordt binnen de Unie, en al helemaal niet langs lijnen van groot en klein.

Natuurlijk, er was ook teleurstelling over het compromis over de toekomstige samenstelling van de Com-

missie, die vooralsnog minimaal één vertegenwoordiger uit alle lidstaten zal kennen. Daartegenover staat echter de afspraak om op termijn tot een evenwichtige roulatie van het commissie-lidmaatschap te komen; een afspraak die uitzicht biedt op een substantiële verkleining van de Commissie. Of dit laatste de Unie ten goede zal komen is overigens discutabel. Een absolute voorwaarde voor het goed functioneren van de Unie is immers de aanwezigheid van de lidstaten in de diverse EU-gremia. Dit zal bij implementatie van Nice niet langer voor de Commissie gelden, hetgeen vooral de nieuwkomers op afstand zal plaatsen, wat niet op voorhand winst betekent voor de eenheid van de Unie.

Dan is er, tot slot, nog de versoepeling van de mogelijkheden om in kleiner gezelschap het integratietempo op te voeren in het kader van de zogeheten versterkte samenwerking. Deze versoepeling betekent *niet* dat nu de mogelijkheid bestaat overeenkomstig de wensen van Fischer, Delors en Chirac een kopgroep te vormen die de finale sprong voorwaarts naar het einddoel van de Europese integratie zal maken. Los van het feit dat Nice nogmaals heeft aangetoond dat zelfs binnen het kleinere gezelschap van de 'oude zes' overeenstemming daarover ver te zoeken is, bieden de voorwaarden voor toepassing voor versterkte samenwerking ook na Nice onvoldoende ruimte voor een dergelijk initiatief. Dat valt toe te juichen, omdat een zo vérgaande versoepeling ook een directe bedreiging voor de (Communautaire) eenheid van de Unie zou inhouden.

Hervormen van de Europese Unie gaat van 'au'; dat is wel de minste conclusie die men na Nice moet trekken. Dat weerhoudt velen er niet van nu reeds te speculeren over de prachtige kansen die de volgende, voor 2004 voorziene IGC zal bieden. En, inderdaad, de voorlopige agenda die voor deze IGC is opgesteld, biedt reden genoeg voor opwinding: o.a. de vaststelling van de competentieverdeling tussen de Unie en de lidstaten (Joschka Fischers beruchte *Kompetenz-Katalog*), de status van het Handvest voor de Fundamentele Rechten, en de plaats van nationale parlementen binnen Europa (met het vooruitzicht van een Europese Senaat). Met enige verbeelding gloort hier het federale Europa aan de horizon. Maar laten wij na Nice toch vooral nuchter zijn. Als dat toekomstbeeld immers de leidraad wordt voor de verwachtingen van de volgende IGC, dan zijn we nu reeds verzekerd van de volgende teleurstelling, met als ernstig effect dat de burger nog verder vervreemd zal raken van Europa. Laten wij dan ook hopen op een saai Zweeds voorzitterschap voordat de Euro-idealistische Belgen het roer overnemen. ■

Over de auteur

Dr J.Q.TH. ROOD is hoofd van de Afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar politieke economie aan de Universiteit Utrecht.

De kenniseconomie: sleutel tot maatschappelijke welvaart

H.H.F. WIJFFELS

IN DE TWINTIGSTE EEUW ZIJN DE hoeveelheid kennis en de verspreiding ervan over de wereld geweldig toegenomen. Dat is vooral te danken aan het groeiend aantal mensen dat inmiddels tijd en energie kan besteden aan het scheppen van kennis. Nog niet zo lang geleden bestond de wereldberoepsbevolking voor 80% uit boeren die primair voor eigen verbruik produceerden. Kennis heeft het mogelijk gemaakt de productiviteit in de landbouw voortdurend te verhogen, daarvoor een groeiende bevolking te voeden en steeds meer mensen vrij te stellen voor ander werk, waaronder het investeren in nieuwe kennis: 'The twentieth century can be remembered as the century in which hunger could have been eliminated and, to a significant extent, has been.'¹

Dit citaat brengt mij op wat sociaal-economisch gezien het doel is van die kennisvergaring en technologische vooruitgang: het bevorderen van de *maatschappelijke welvaart*, dat wil zeggen het totale nut dat mensen individueel en/of gezamenlijk ontleen aan het omgaan met schaarse, alternatief aanwendbare middelen. Naar individuele mensen vertaald gaat het om het beklimmen van de behoeftenpiramide van Maslow. De basis daarvan is het voldoen aan lichamelijke behoeften naar voedsel, water e.d.; volgende stappen betreffen het voorzien in behoeften aan veiligheid en zekerheid, aan sociale geborgenheid, aan erkenning en waardering, en ten slotte aan zelfverwerkelijking. Versterking van het technologisch vermogen zie ik derhalve als *middel* tot grotere welvaart, niet als doel op zich zelf. In het verlengde van deze argumentatie vind ik het onjuist en ongewenst het proces van technologische vooruitgang primair in termen van rivaliteit te benaderen.

Kennisvergaring en technologische vernieuwing zijn geen doel op zich zelf, maar middel tot grotere welvaart. In het kader van kenniseconomie en netwerksamenleving is een Europese neiging tot consensus en coöperatie te verkiezen boven een Amerikaans model van competentie en conflict.

Naar een netwerk- en kennissamenleving

In een wereld waarin fysieke arbeid een afnemende rol speelt, is een flink deel van de bevolking doende de overgang naar een netwerk- en kennissamenleving te maken. De term *netwerk* is een metafoor voor het toenemend belang van (knooppunten in) informatiestromen in de wereldeconomie.² Met de ontwikkeling van digitale technieken voor informatieopslag en -verspreiding is de rol van kennis en informatie in een stroomversnelling gekomen. Het voorbeeld van internet ligt voor de hand. Via email en het World Wide Web is 'real time'-communicatie een stuk eenvoudiger geworden. Daarnaast zijn de kosten voor het reproduceren van informatie drastisch gedaald. Encyclopedieën die voorheen een boekenplank vulden, passen tegenwoordig op een enkele CD-ROM en zijn op het internet zelfs kosteloos te raadplegen.

Nauw verbonden met de netwerksamenleving is de opkomst van de *kenniseconomie*. De economische statistieken laten zien dat de productie van toegevoegde waarde steeds meer afhankelijk wordt van sectoren die als kennisintensief worden omschreven.³ Kort gezegd gaat het om een ontwikkeling waarin steeds minder mensen met hun handen werken en steeds meer mensen met denkwerk de kost verdienen. Dit

proces is al sinds de industriële revolutie aan de gang; de informatie- en communicatietechnologie (ICT) heeft er een nieuwe impuls aan gegeven. Het verschil met andere technologieën is dat ICT aangrijpt bij het proces van kennisontwikkeling en verspreiding zelf.⁴ Dat maakt een zichzelf versterkend proces mogelijk, waarin kennis kennis genereert en een versnelling van het innovatieproces teweeg brengt.⁵

De kenniseconomie als strategisch doel voor Europa

Met het oog op de kenniseconomie heeft het Nederlandse kabinet in 1999 de nota *De Digitale Delta: Nederland ONLine* uitgebracht. Daarin wordt gesteld dat Nederland een koploper moet worden op het terrein van de elektronische handel en dienstverlening. De Europese Unie heeft vervolgens een speciale top gewijd aan het onderwerp van de kenniseconomie, de Europese Raad van Lissabon (maart 2000). Deze Raad heeft de kenniseconomie aangenomen als een nieuw strategisch doel voor de komende tien jaar. De EU zou in deze periode 'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld' moeten worden, die in staat is een 'duurzame economische groei en een hechtere sociale samenhang' te verwezenlijken.⁶

De beweging naar een kenniseconomie is een belangrijke maatschappelijke verandering die, zoals oud-minister van economische zaken Hans Wijers onlangs stelde, gepaard gaat met een 'fundamenteel andere inrichting van de samenleving'.⁷ Daarbij stelt Wijers ons de Verenigde Staten ten voorbeeld: het sterk benadrukken van de individuele verantwoordelijkheid; de goede *incentives* voor het ondernemerschap; en de hogere investeringen in onderzoek en onderwijs. Zijn belangrijkste boodschap is een waarschuwing: het is meedoen of ten onder gaan. 'Uiteindelijk zal alles New economy zijn. De rest is Dead Economy.'⁸

Ook de agenda van 'Lissabon' gaat uit van de premisse dat de kenniseconomie in de eerste plaats een instrument is om de technologiekloof met de belangrijkste concurrenten van de Europese Unie – Japan en de Verenigde Staten – te overbruggen. Ter voorbereiding op de Top van Lissabon hield het ministerie van Economische Zaken een ministeriële conferentie in Noordwijk. Op deze conferentie presenteerde EZ een door Booz-Allen & Hamilton uitgevoerd onderzoek naar de concurrentiepositie van de Europese ICT-sector. De boodschap van dit onderzoek is duidelijk. Ondanks de snelle groei van de sector is er sprake van een toenemende concurrentieachterstand.⁹ De remedie: Europa moet nu inzetten op een technologieveld waar zijn opponenten zijn te verslaan. Dat terrein is volgens het onderzoek *m-commerce*, waar Europa wat betreft elektronische infrastructuur een goede uitgangspositie zou hebben.¹⁰

Het streven naar een goed ontwikkelde kenniseconomie onderschrijf ik ten volle: vanwege de *sociaal-economische betekenis* ervan, en *niet* omdat we Amerika en Japan zouden moeten 'inhalen'. Het is om uiteenlopende redenen onjuist aan rivaliteit de centrale betekenis te geven die zij ook in de agenda van Lissabon heeft gekregen. Om te beginnen moet niet de indruk worden gewekt dat het proces van technologische vooruitgang een kwestie is van *winner takes all*. Er is ook niet een eindstreep waar de prijzen worden verdeeld. Technologische vernieuwing kan uiteraard het concurrentievermogen van een land versterken en daarmee het vermogen welvaart voor zijn bewoners te genereren. Maar let wel: de internationale handel is geen *zero sum game*; elk land kan op basis van de eigen comparatieve voordelen aan zijn trekken komen. Daarbij ligt het voor de hand dat Europa zijn kracht, gezien de hoge scholingsgraad van de bevolking, vooral zoekt in een hoge kennisintensiteit. Dat noopt echter op zich zelf niet tot een wedloop met bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Japan.

Castells wijst er terecht op dat een voorsprong in de ontwikkeling van technologie niet het economisch succes bepaalt in een wereldeconomie die gekenmerkt wordt door internationalisering en informatisering.¹¹ Europese *multinationals* zijn zelf via deelnemingen, buitenlandse vestigingen en *joint ventures* netwerkorganisaties geworden, die toegang hebben tot kennisontwikkeling *waar deze ook plaatsvindt*. Het beleid moet zich daarom niet zozeer richten op bevordering van specifieke technologieën, maar op de *kennisvaardigheden* van werknemers en andere randvoorwaarden ('the cultural capacity to use it') die nodig zijn voor het gebruik en de diffusie van kennis.

Een sterke nadruk op rivaliteit brengt de nadelen van een conflictcultuur met zich en is ook niet passend bij de bijzondere kenmerken van kennis. Deze laatste punten worden hieronder uitgewerkt.

Conflict versus consensus. Rivaliteit zit in de Amerikaanse cultuur ingebakken en wordt in die samenleving als een groot goed beschouwd. Dat geldt niet alleen voor de economie, waar concurrentie de maatstaf is, maar ook voor ambtsdragers als de burgemeester, de officier van justitie en de politiecommissaris, die hun baan in een verkiezingsstrijd moeten verdienen. De Verenigde Staten zijn een 'litigating society', waar conflicten niet worden uitgepraat, maar vaak in de rechtszaal worden beslecht. Met enige overdrijving kan worden gesteld dat maatschappelijke vooruitgang voor de Amerikanen iets is wat je letterlijk moet bevechten.¹²

De nadelen van deze conflictcultuur worden in toenemende mate zichtbaar. Ze is er bijvoorbeeld volgens de econoom Joseph Stiglitz (lid en later voorzitter van Clintons *Council of Economic Advisors*) de

oorzaak van dat veel overheidsbeleid in goede bedoelingen blijft steken.¹³ Voor consensus is een open dialoog nodig waarin partijen geïnformeerd worden over elkaars bedoelingen. Daarmee wordt een draagvlak gecreëerd voor overeenstemming. De conflictbenadering breekt dat draagvlak juist af doordat alleen het eigen belang wordt benadrukt en zwakheden worden verborgen uit angst dat daarmee de onderhandelingspositie wordt ondergraven. Hier ontbreekt het vertrouwen tussen partijen, dat in een meer op consensus gerichte maatschappij een proces van geven en nemen mogelijk maakt, dat de weg vrij kan maken om belangrijke maatschappelijke veranderingen tot stand te brengen.

De rivaliteitsgedachte gaat voorbij aan de belangrijke rol die de *civil society* bij maatschappelijke veranderingen speelt. De *civil society* verwijst naar het sociale kapitaal van een samenleving: het vermogen van burgers om elkaar te vertrouwen en samen te werken bij het tot stand brengen van nieuwe verbanden.¹⁴ Die verbanden kunnen ondernemingen zijn, maar ook andere instituties die voor de ordening van het economisch verkeer zorgen. Het voordeel daarbij is dat vertrouwen tot lagere transactiekosten leidt en dus economische ontwikkelingen kan bevorderen. De *civil society* kan op deze wijze volgens Fukuyama zelfs de sleutel zijn tot maatschappelijke welvaart in de moderne wereldeconomie. 'The character of civil society and its intermediate associations, rooted as it is in nonrational factors like culture, religion, tradition and other premodern sources, will be the key to the success of modern societies in a global economy.'¹⁵

Kennis en technologiebeleid. Kennis bezit een aantal bijzondere kenmerken die ertoe leiden dat concurrentie en het marktmechanisme de produktie en verspreiding van kennis niet altijd optimaal kunnen verzorgen.¹⁶ Het gaat dan om de aanwezigheid van:

- positieve externe effecten, waardoor de particuliere baten van kennisproduktie achterblijven bij de maatschappelijke baten en er dus vanuit sociaal-economisch oogpunt een tendens is tot onderproduktie van kennis;
- ondeelbaarheden in de kennisproduktie en -toepassing door hoge vaste kosten ('sunk costs'), die drempels opwerpen voor toetreding tot de kennismarkt;
- onvolkomen informatie bij vooral kleinere bedrijven, met als gevolg onderbenutting van de mogelijkheden voor kennis-toepassing; en
- het optreden van dynamische schaafeffecten bij de produktie en toepassing van kennis: *learning-by-doing*, *learning-by-using*, *learning-by-interacting*, *learning-by-learning*. Ook deze kunnen, zeker in samenhang met externe effecten, tot onderproduktie en onderbenutting van kennis leiden.

Deze kenmerken worden beschouwd als geldige motieven voor overheidsingrijpen respectievelijk samenwerking, om de tekortkomingen van het marktmechanisme zo goed mogelijk te redresseren. De praktijk blijkt echter vaak weerbarstig. Een blik op het Europese technologiebeleid volstaat om aan te geven waar het bij de uitvoering van het kennis- en technologiebeleid vaak misgaat: *een te sterke oriëntatie op economische en technologische rivaliteit*.

In Europa vormde het technologiebeleid in de jaren '60 en '70 een belangrijk onderwerp van rivaliteit tussen landen. Het kweken en beschermen van de 'nationale kampioenen' gold als de eerste zorg, het stimuleren van kennisontwikkeling en -verspreiding was van ondergeschikt belang. De economische crisis van begin jaren '80 legde het falen van dit beleid en de beperkingen van de nationale markten genadeloos bloot. 'Europa 1992', de voltooiing van de interne markt, was het antwoord. Daarin paste ook een gemeenschappelijke aanpak van het technologiebeleid. De interne markt en de Europese beleidsintegratie boden zowel schaalvoordelen bij de ontwikkeling van nieuwe technologieën als een breder draagvlak voor de bekostiging van de daarmee gemoeide investeringen. Op die basis vonden overheid en industrie elkaar in de jaren '80 in een Europees technologiebeleid waarin de micro-elektronica een strategische rol speelde. Daarmee werd een belangrijke omslag gemaakt: 'While the 1960s and 1970s could well be called the Age of the National Champion, the 1980s may earn the title the Age of Collaboration.'¹⁷

Sindsdien rust het Europees technologiebeleid op twee pijlers: de Europese kaderprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling en *Eureka*, het agentschap voor de coördinatie van Europees onderzoek.¹⁸ In beide pijlers staat het stimuleren van samenwerking tussen bedrijfsleven, wetenschap en onderzoeksinstellingen uit verschillende lidstaten centraal. Toch zijn de ervaringen met beide programma's niet onverdeeld positief. Een veelgehoord commentaar is dat de Europese technologiebasis weliswaar is versterkt, maar dat dit in het concurrentievermogen van Europese bedrijven in de technologie sectoren niet of nauwelijks tot uitdrukking komt.¹⁹ Het Centraal Planbureau concludeert in een onderzoek naar de effectiviteit van het vijfde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling dat de Europese Commissie zich nog steeds bezighoudt met 'picking winners'.²⁰ De rivaliteitsgedachte lijkt, met andere woorden, maar moeilijk uit te bannen. Dat blijkt ook wel uit de directe aanleiding voor de start van *Eureka* in 1985. Het betrof hier nota bene een initiatief van president Mitterrand als reactie op Reagans *Star Wars*-plannen.

Gevolgen voor de Europese integratie en het kennisbeleid. Het onderstrepen van het belang van

vertrouwen en het pleidooi voor de *civil society* sluiten aan bij de gedachten van Castells over de toekomst van de Europese Unie. Castells stelt terecht vast dat de politieke legitimiteit de Achilleshiel van de Unie is. Voor de toekomst van Europa is het vertrouwen van de burgers in de toekomst van het Europese integratieproject van doorslaggevend belang. Dat vertrouwen zal moeten worden gevoed door een herkenbare bijdrage van de EU aan welvaart en stabiliteit in Europa.

De EU staat nu voor de uitdaging van een forse uitbreiding richting Midden- en Oost-Europa. Door deze uitbreiding zal de diversiteit binnen de EU verder toenemen. Daardoor kan het handelingsvermogen van de EU afnemen. Er bestaan verscheidene strategieën om het risico van een blokkade van verdere verbreding en verdieping van de integratie tegen te gaan.²¹ Daartoe behoort, naast het gebruik van lichte, niet-bindende vormen van beleidscöördinatie,²² de notie van flexibiliteit. Een belangrijk winstpunt van de Top van Nice is dat de bepalingen over 'nauwere samenwerking' in het Verdrag van Amsterdam zijn versoepeld, waardoor de praktische toepasbaarheid van deze gereguleerde vorm van flexibiliteit duidelijk is toegenomen.

De Europese Unie evolueert aldus met steeds meer nadruk in de richting van een netwerk waarin soevereine staten gezag delen. Een netwerk bestaat uit knooppunten, weliswaar van verschillend gewicht, maar zonder onderschikking aan een hiërarchisch centrum. Het netwerk kent gemeenschappelijke spelregels, die in het Verdrag en nadere regelgeving zijn vastgelegd. Culturele pluriformiteit is mijns inziens een wezenskenmerk van Europa. Het verdere integratieproces zal daarom ruimte moeten geven aan de toenemende diversiteit, zonder de belangrijke verworvenheden, zoals de interne markt en de EMU, op het spel te zetten.

Het Europese kennisbeleid zal zich vooral moeten richten op bevordering van scholing en totstandkoming van samenhangende onderzoeksnetwerken. Samenwerking is nodig vanwege het toenemend belang van schaaleffecten in het wetenschappelijk onderzoek. De beweging naar een netwerkeconomie houdt in dat de externe effecten van wetenschappelijk onderzoek groter zijn geworden. De contacten tussen wetenschapslieden zijn door de komst van het internet geïntensiveerd. Het internet is als het ware een enorm reservoir aan kennis, maar ook een medium waarlangs nieuwe kennis zich razendsnel kan verspreiden. Ook door de toegenomen handel heeft de kennis die in produkten is neergeslagen nu een groter bereik dan vroeger. Technologie wordt eigenlijk een *world public good*.²³ De productie en toepassing van kennis vergen derhalve niet alleen overheidsoptreden,

maar in toenemende mate ook *samenwerking tussen overheden* – veeleer dan om een door overheden gestimuleerde technologierace.

Daarbij is het overigens te eenzijdig om de overgang naar een kenniseconomie uitsluitend te bezien vanuit de informatisering van de samenleving. De uitdaging die de moderne wetenschap aan de maatschappij stelt, is veel breder dan de ICT. Voor de maatschappelijke welvaart zullen de nano- of nieuwe materialentechnologie en de biotechnologie evenzeer bepalende ontwikkelingen zijn.²⁴ Het technologiebeleid zal zich moeten richten op kennisontwikkeling op al deze velden, met als doel een beter leven voor meer mensen.

Tot besluit

De Tsjechische president Havel wijst erop dat er in 'veel belangrijke besluitvormingscentra' in deze wereld 'een verminderd respect [te zien is] voor wat na ons komt en voor een werkelijk algemeen belang. In een wereld die enorm veel over zichzelf weet, waarin allerlei vormen van ongecensureerde informatie zich met duizelingwekkende snelheid verspreiden en waarvan je nauwelijks kunt zeggen dat hij niet in staat is om scenario's van toekomstige ontwikkelingen te schetsen, is het dus mogelijk dat mensen zich vaak gedragen alsof alles ophoudt met het einde van hun eigen bestaan.' En hij vervolgt: '[o]nze beschaving heeft een paradoxaal karakter. Aan de ene kant maakt zij dingen mogelijk die tot voor kort als sprookjesfantasieën zouden zijn afgedaan; aan de andere kant is zij niet goed in staat ontwikkelingen tegen te gaan die deze nieuwe mogelijkheden van een zeer gevaarlijke inhoud voorzien of er zelfs botweg misbruik van maken.'²⁵

Parallel aan deze analyse van Havel, wil ik het maatschappelijk belang van de kenniseconomie belemtonen. Dit is gelegen in de mogelijkheden die zij biedt voor grotere maatschappelijke welvaart, voor een hogere kwaliteit van leven voor zoveel mogelijk mensen, met respect voor culturele waarden, voor de natuurlijke omgeving en voor toekomstige generaties. Op die maatschappelijke doelen moet het beleid vooral worden gericht. Het eenzijdig benadrukken van rivaliteit en het denken in termen van een technologische wedloop in de wereldeconomie doen aan dat streven afbreuk. Concurrentie is geen doel op zich zelf, maar een van de middelen – naast samenwerking en afstemming – om onze kennis uit te breiden en zo de maatschappelijke welvaart te vergroten.

Die bredere, maatschappelijke oriëntatie vind ik ook terug in de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen.²⁶ In de paragraaf over wetenschap en technologie wordt van ondernemingen gevraagd zich

in te spannen om hun activiteiten te laten stroken met het wetenschaps- en technologiebeleid van de landen waarin zij opereren en op gepaste wijze bij te dragen aan het lokale en nationale innovatieve vermogen. Voorts wordt onder meer verwacht dat ondernemingen de overdracht en snelle diffusie van technologie en *know-how* mogelijk maken ('with due regard to the protection of intellectual property rights') en licenties tegen redelijke voorwaarden verlenen, 'in a manner that contributes to the long term development prospects of the host country'.

Het is heel goed dat Europa zich de ambitie heeft gesteld de meest dynamische kenniseconomie ter wereld te worden. Laat het dat waarmaken door te investeren in de kwaliteit van onderwijs en scholing en in een samenhangend netwerk voor kennis- en technologieontwikkeling en –verspreiding – en daardoor steeds meer mensen een beter leven te bezorgen. ■

Noten

- 1 D. Gale Johnson, 'Population, Food, and Knowledge', in: *American Economic Review*, vol. 90 (2000), no 1, blz. 1-14, i.h.b. blz. 1.
- 2 Een netwerk is een verzameling onderling verbonden knooppunten die informatie geleiden. Zie: Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, Oxford 1996, blz. 470.
- 3 Vgl. OECD, *Science, technology and industry scoreboard 1999: benchmarking knowledge based economies*, Parijs 1999. Volgens de scoortabel van de OECD is Duitsland de meest kennisintensieve economie. *Nederland volgt op een zevende plaats*.
- 4 Ofwel: ICT verhoogt de marginale produktiviteit van kenniswerkers. Vgl. E. Bartelsman en J. Hinlopen, 'ICT en economische groei', in: *ESB*, 2000, blz. 376.
- 5 Men spreekt in dit verband ook wel van 'doorbraaktechnologieën' om aan te geven dat een technologie een aangrijpingspunt vormt voor een volgende reeks van innovaties. Zie CPB, *Centraal Economisch Plan 2000*, Den Haag 2000, blz. 163-165.
- 6 Europese Raad van Lissabon, *Conclusies van het voorzitterschap*, Brussel 2000, blz. 5.
- 7 In zijn Den Uyl-lezing (december 2000); zie: <http://www.reflexonline.nl/docs/lezing.doc>
- 8 'Uiteindelijk zal alles New Economy worden', interview met Hans Wijers op: <http://www.rabobank.nl>.
- 9 Vandaar de titel van het rapport: *The Competitiveness of Europe's ICT Markets: the crisis amid the growth*, Booz Allen & Hamilton, 2000.
- 10 *M (Mobile)-commerce* is een geavanceerde vorm van *e-commerce*, waarbij de aansluiting met internet via de mobiele telefoon wordt gemaakt.
- 11 Manuel Castells, *The Information Age, vol. III: End of Millennium*, Londen 1998, blz. 341.
- 12 Deze houding wordt de jeugd al vroeg bijgebracht. Een bekend kinderverhaal gaat over de 'little train that couldn't', het treintje dat strandde op een helling, maar met al zijn wilskracht toch de berg *bedwong*. Later volgen uiteraard de voorbeelden van sporthel-
- den en *selfmade* miljonairs. Zie Stephen Jay Gould, *Bully for a Brontosaur*, New York 1990.
- 13 J. Stiglitz, 'The private uses of public interests: incentives and institutions', in: *Journal of Economic Perspectives*, 1998, blz. 3-22.
- 14 F. Fukuyama, 'Social Capital and the Global Economy', in: *Foreign Affairs*, 1995, blz. 90.
- 15 *Ibid.*, blz. 103.
- 16 Zie: Asje van Dijk, Noé van Hulst, 'Grondslagen van het technologiebeleid', in: *ESB*, 21 september 1988, blz. 868-873 en 878.
- 17 Thomas C. Lawton, 'Fostering invention and innovation: Europe's collaborative R&TD initiatives', in: Lawton (red.), *European Industrial Policy and Competitiveness*, Basingstoke 1999, blz. 27.
- 18 Voor een beschrijving en analyse van het Europees technologiebeleid, zie Lawton, a.w. noot 17.
- 19 Lawton wijst erop dat de EU-handelsbalans voor *high-tech*-producten ondanks de sterke stijging van de technologiesubsidies in de jaren '80 is verslechterd. *Ibid.*, blz. 35.
- 20 CPB, *Het vijfde kaderprogramma voor R&D van de Europese Unie*, werkdocument no 111, Den Haag 1999.
- 21 Zie: Monika Sie Dhian Ho, 'De urgentie van nauwere samenwerking binnen de Europese Unie', in: *Socialisme en Democratie*, 2000, blz. 387-395.
- 22 Vgl. SER-advies *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU*, publicatienr 00/01.
- 23 J. Eaton, E. Gutierrez en S. Kortum, 'European Technology Policy', in: *Economic Policy*, 1998, blz. 405-438, i.h.b. blz. 425.
- 24 Zie bijv. J. Coates, 'The Next Twenty-five Years of Technology: opportunities and risks', in: OECD, *21st Century Technologies: Promises and Perils of a Dynamic Future*, Parijs 1998, blz. 33-46.
- 25 Ingekorte versie van de toespraak van president Havel tijdens de opening van de jaarvergadering van IMF en Wereldbank in Praag, september 2000 (*Het Financieel Dagblad*, 27 september 2000).
- 26 Zie: SER-advies *De winst van waarden* (over maatschappelijk ondernemen), publicatienr 00/11, paragraaf 6.3.3 en bijlage 7.

Over de auteur

H.H.E.WUFFELS is voorzitter van de Sociaal Economische Raad (SER).

Het Europese innovatietekort

HANS H.J. LABOHM

SINDS MENSENHEUGENIS SPEELT TECHNOLOGIE een sleutelrol in de verbetering van de levensomstandigheden van de mens. De betekenis daarvan wordt misschien het meest treffend geïllustreerd door de mythe van Prometheus, die het vuur uit de hemel stal. Uitvindingen zoals wapens, landbouwwerktuigen, het wiel, de metallurgie (brons tijd), het papier, het schrift, het buskruit, het kompas, het waterrad, de lens, de mechanische klok en de boekdrukkunst hebben nieuwe dimensies toegevoegd aan het menselijk bestaan.

In de modernere geschiedenis kunnen globaal vier tijdvakken van economische ontwikkeling worden onderscheiden: het agrarische tijdvak (500-1500); de agrarische revolutie (1500-1700); het mercantilistisch kapitalisme (1700-1820); en het kapitalisme (1820 tot heden). In de eerste drie tijdvakken was de gemiddelde jaarlijkse groei van het BNP verwaarloosbaar klein. Het tijdvak van het mercantilisme of koopmanskapitalisme werd gekenmerkt door het feit dat de leidende Europese landen hun superieure technologie op het gebied van navigatie, scheepsbouw en wapenmaking gebruikten ter ontwikkeling van de internationale handel, waarin de monopolistische handelscompagnieën een belangrijke rol speelden. Het belangrijkste verschil tussen het vóórkapitalisme en het kapitalistische tijdperk is het tempo van de technische vooruitgang. Deze tempoversnelling leidde tot aanzienlijke toename van de hoeveelheid kapitaalgoederen en daarmee de produktiviteits- en welvaartsgroei.

Tijdens de periode van de agrarische revolutie en het koopmanskapitalisme vond in West-Europa een bescheiden maar gestage technologische ontwikkeling plaats, bijvoorbeeld in de landbouw en de scheepsbouw. In de tweede helft van de 18de eeuw raakte deze in Groot-Britannië in een stroomversnelling tijdens de industriële revolutie. Naast het algemene geestelijke en

Al in de jaren zestig van de twintigste eeuw ontstond in Europa grote zorg over de zogeheten techniekloof. Het ging dan om het tekort aan technologische vernieuwing. Anno 2001 is de Amerikaanse uitdaging opnieuw actueel. De Europese Unie wil nu de meest dynamische kenniseconomie ter wereld worden. Het is zeer de vraag of dat gaat lukken.

politieke klimaat werd deze begunstigd door de aanwezigheid van grondstoffen, zoals steenkool, ijzererts, tin en koper. Een aantal uitvindingen en technologische innovaties, zoals de vervanging van hout door ijzer en steenkool en de verspreiding van de stoommachine in de industrie en het verkeer, alsmede efficiëntere spinmachines en weefgetouwen, leidde tot belangrijke produktiviteitsverbetering, met de daaruit voortvloeiende verhoging van de produktie van consumptie- en kapitaalgoederen.

Het Britse voorbeeld vond geleidelijk navolging, in eerste instantie in West-Europa, hetgeen tot een unieke gebeurtenis in de menselijke geschiedenis leidde: de overgang van een stationaire economie, met een zeer bescheiden welvaartsniveau, naar een samenleving die jaar in jaar uit, nu al bijna twee eeuwen lang, een indrukwekkende welvaartswinst heeft weten te boeken. De periode rond 1820 vormt het omslagpunt. Vanaf dat moment kwam de gemiddelde reële groei van de economisch meest ontwikkelde landen op ruim 2% per jaar.

In de jaren twintig van deze eeuw ontwikkelde de Russische econoom Kondratieff de these dat de langetermijntrend van welvaartstoename wordt versterkt door 50-jarige cycli. Het gaat hier om een golfbeweging waarvan de opgaande fase gepaard gaat

met verspreiding van nieuwe technologieën. In de eerste Kondratieff-cyclus (opgaande fase: 1790-1815) waren het de waterkracht, het staal, de stoommachine en gemechaniseerde methoden van textielbewerking. Voor de tweede (1850-1873) waren het de spoorwegen, het stoomschip, de telegraaf en gasverlichting; voor de derde (1896-1929) de elektriciteit en de chemie; voor de vierde (1945-1973) de auto, de elektronica en het vliegtuig.¹ Thans geloven velen dat er sprake is van een nieuwe cyclus of zelfs een 'nieuwe economie', vooral op basis van de moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT).

Technologie speelt van oudsher ook een belangrijke rol in de politieke en militaire machtsverhoudingen in de wereld. Meer dan welke oorlog ook werd de uitslag van de Tweede Wereldoorlog beslist door de superieure technologie van de Verenigde Staten. Na de Tweede Wereldoorlog vond de wederopbouw plaats in West-Europa. Het Marshall-plan heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Naast een financiële injectie voorzag de Marshall-hulp in de overdracht van Amerikaanse technologie naar West-Europa. Mede door deze technology transfer kreeg de economische ontwikkeling van het oude continent een geweldige impuls. In de periode 1950-1973 (de gouden jaren) bedroeg de jaarlijkse groei bijna 5%. Daarna raakten de Westerse economieën door tal van oorzaken in de versukkeling. Toch veerden zij weer op. Vanaf 1973 tot op heden bedroeg de gemiddelde reële groei per jaar voor het OESO-gebied zo'n 3%. De EU bleef echter met slechts 2,4% bij dit gemiddelde achter.

Technologiekloof

Ondanks een bevredigende groei maakte men zich in Europa al in de tweede helft van de jaren '60 zorgen om het feit dat de Europese economie veel minder innoverend was dan de Amerikaanse. Dit tekort aan technologische vernieuwing werd bekend als de technological gap. De aandacht in Europa voor het thema werd nog extra versterkt door de bestseller van Jean-Jacques Schreiber: *Le défi Américain*.² Het probleem kwam hoog op de transatlantische agenda te staan. Er werden talloze conferenties aan gewijd en rapporten over geschreven, hetgeen een Nederlandse diplomaat die daarbij destijds nauw was betrokken de opmerking ontlokte dat men de technologische kloof vooral heeft willen dichten door er papier in te gooien.

Thans herhaalt de geschiedenis zich. Ruim dertig jaar later blijkt dat de Amerikaanse economie nog steeds de meest innoverende is. In haar Groenboek van 1995 over technologie en innovatie heeft de Europese Commissie een 'innovatietekort' in Europa gesignaleerd. Vervolgens werd in het Eerste Actieplan voor Innovatie in Europa (1996) aangegeven welke maa-

tregelen door de lidstaten en de Commissie moesten worden genomen om dit tekort te verkleinen.

Deze hernieuwde aandacht voor technologie en innovatie kan niet los worden gezien van de dynamische ontwikkeling van de Amerikaanse economie gedurende de laatste jaren. Het afgelopen decennium bedroeg de gemiddelde jaarlijkse reële groei in de Verenigde Staten 3,3%, tegen slechts 2% in de Europese Unie. Over de laatste vijf jaar bedroegen de corresponderende cijfers 4,25% voor de Verenigde Staten en 2,5% voor de EU. Grafisch kan een en ander als volgt worden weergegeven.

De betrekkelijk spectaculaire ontwikkeling in vooral de Verenigde Staten heeft de gedachte doen postvatten dat er wel eens sprake zou kunnen zijn van een 'nieuwe economie', in het bijzonder in de Verenigde Staten.³ De nieuwe economie zou dan worden gekenmerkt door een hogere trendmatige groei. Deze wordt mogelijk gemaakt door produktiviteitswinsten als gevolg van efficiëntere bedrijfsvoering door het gebruik van ICT. De nieuwe economie heeft ook een gunstige invloed op de conjunctuur. Als gevolg van de produktiviteitsverbeteringen door het toenemend gebruik van ICT zal de algemene inflatie in bedwang kunnen worden gehouden. Daarbij komt nog de toenemende concurrentie die voortvloeit uit de zogeheten globalisering, waardoor de looninflatie laag blijft. Verscheidene sectoren van de nieuwe economie kunnen ook profiteren van toenemende schaalvoordelen, positieve netwerkeffecten en externe effecten. Zo neemt de waarde van communicatienetwerken en Internet-toepassingen toe naarmate er meer mensen op zijn aangesloten. Dit leidt tot positieve spill-over-effecten en deze kunnen eveneens tot hogere groei leiden. Sommigen beweren zelfs dat in de nieuwe economie het conjunctuurverschijnsel zou worden uitgebannen, maar deze opvatting wordt

door de meeste deskundigen als extreem gekwalificeerd.

Het is overigens ondoenlijk de groei-impulsen uit hoofde van ICT nauwkeurig te isoleren van andere groeibevorderende factoren, zoals verbetering van de arbeids- en kapitaalproductiviteit, bijvoorbeeld als gevolg van betere scholing en vervanging van oude kapitaalgoederen door nieuwe met een hogere productiviteit, alsmede verbeteringen op organisatorisch vlak.

Op de Ministeriële Conferentie van de OESO in mei 1999 werd het secretariaat verzocht de oorzaken van de groeiverschillen in het OESO-gebied nader te onderzoeken. Daarbij zouden de factoren en het beleid dienen te worden aangewezen die tot duurzame verhoging van de groei kunnen leiden. Er werd onder meer gedacht aan snelle technologische innovatie, de toenemende invloed van de kennismaatschappij en de daaruit voortvloeiende eisen ten aanzien van menselijk kapitaal, de opkomst van de nieuwe dienstensectoren, alsmede verbetering van de institutionele voorwaarden om de start en de groei van nieuwe ondernemingen, inclusief het Midden- en Kleinbedrijf (MKB), te stimuleren.

Niet alleen de OESO, maar ook de EU ging zich actief met het vraagstuk bezighouden. Op de Europese Raad te Lissabon in maart 2000 werd daartoe een nieuwe politieke impuls gegeven. De Europese Raad beklemtoonde het belang van innovatie in de EU, teneinde de uitdaging van de mondialisering en de nieuwe kenniseconomie het hoofd te kunnen bieden. Hiertoe werd de Commissie verzocht een programma uit te werken om de kennisinfrastructuur te versterken, innovatie en economische hervorming te bevorderen en de sociale-zekerheids- en onderwijsstelsels te moderniseren. Dit programma vloeit voort uit het ambitieuze doel dat de Europese Unie zich in Lissabon heeft gesteld: de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te worden, die in staat is tot duurzame economische groei, met meer en betere banen en een hechtere sociale cohesie.⁴

Ter uitwerking van het mandaat van Lissabon stelt de Europese Commissie een aantal prioritaire doelstellingen voor, zoals het streven naar een coherent innovatiebeleid, een gunstig regelgevend kader, de aanmoediging van de oprichting en groei van innoverende ondernemingen, verbetering van de belangrijkste verbindingen (interfaces) binnen het innovatiesysteem, alsmede de bevordering van een innovatievriendelijke houding binnen de samenleving.

Om dat alles te bereiken heeft de Commissie inmiddels al een groot aantal aanbevelingen aan de lidstaten gedaan.⁵ Deze hebben betrekking op de toepassing van best practices ('beste werkwijzen') en de verbetering van coördinatiemechanismen tussen nationale en regionale niveaus en tussen verschillende ministeries

die verantwoordelijk zijn voor innovatie. Voorts moeten de doelstellingen van regionale en nationale programma's ter bevordering van innovatie en van de organen die deze uitvoeren periodiek worden herzien. Daarnaast dienen deze te worden onderworpen aan voortgangscntrole, evaluatie en peer review. Ook dienen de regels voor de verspreiding van de resultaten van door overheid gefinancierd onderzoek te worden aangepast om de exploitatie en overdracht van resultaten, en daardoor ook innovatie, te bevorderen. Bovendien moeten de grote publieke onderzoeksinstituten ertoe worden aangemoedigd hun activiteiten op het gebied van technologieoverdracht en partnerschappen met ondernemingen te benchmarken. Verder dient aandacht te worden geschonken aan de verbetering van een fiscaal en financieel klimaat ten behoeve van de oprichting en ontwikkeling van startende ondernemingen. Op regionaal niveau dienen ondersteunende diensten en structuren te worden gecreëerd, zoals starterscentra, enz. Wat het onderwijs betreft dienen er programma's te komen voor opleiding in ondernemerschap en innovatiebeheer aan hoger-onderwijsinstellingen en instituten voor bedrijfskunde. De universiteiten dienen te worden gestimuleerd om, naast hun traditionele taken op het gebied van onderwijs en onderzoek, bijzondere aandacht te schenken aan bevordering van de verspreiding van kennis en technologieën. De investeringen in onderzoek en de rekrutering van onderzoekers door ondernemingen dienen te worden bevorderd door middel van fiscale maatregelen. Daarnaast moeten er programma's komen om 'levenslang leren' te bevorderen, om de algemene assimilatie van nieuw technologieën te verbeteren en de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden te stimuleren. Verder dient het maatschappelijk debat over innovatie te worden aangemoedigd. Ten slotte moet de vraag vanuit de overheidssector naar innovatie worden gestimuleerd door middel van een dynamisch aankoopbeleid.

De vordering op al deze terreinen wordt aan een strenge voortgangscntrole onderworpen.

Een interessant element van de nieuwe aanpak wordt gevormd door de invoering van een innovatiescorebord, dat in samenwerking met de OESO is opgesteld.⁶ Hierdoor wordt het mogelijk de sterke en zwakke punten in de innovatieinspanning van de EU-lidstaten te beoordelen en, voor een beperkt aantal indicatoren waarvoor relevante statistische gegevens beschikbaar zijn, de prestaties van de Europese Unie met die van de Verenigde Staten en Japan te vergelijken.

Het scorebord omvat 16 kwantitatieve indicatoren, gegroepeerd in de volgende categorieën: het menselijk potentieel; het creëren van nieuwe kennis; de overdracht en toepassing van nieuwe kennis; en de innovatiefinanciering, -output en -markten. Deze zijn op

hun beurt weer verder in een aantal subcategorieën onderverdeeld.

Voor de Europese Unie, de Verenigde Staten, Japan en Nederland zijn de waarden van een aantal van deze indicatoren in de navolgende grafieken weergegeven. De meeste hebben betrekking op de periode 1997/1998.

Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt, is dat de Verenigde Staten een koppositie innemen. Op sommige terreinen doet Europa het beter dan Japan; op andere terreinen slechter. Nederland scoort hoger dan het Europese gemiddelde en in één geval zelfs beter dan de Verenigde Staten.

Europa: de meest dynamische kenniseconomie ter wereld?

Zal het Europa lukken 1 met het in het voorgaande geschetste pakket van maatregelen 'de meest dynamis-

che kenniseconomie ter wereld' te worden? En zal het Europa 2 door bevordering van innovatieve activiteiten lukken de werkloosheid substantieel te verlagen? Hoewel de nieuwe Europese aanpak voor innovatiebevordering ongetwijfeld tot belangrijke verbeteringen kan leiden, is dat hoogst onwaarschijnlijk. Wat betreft de eerste vraag kan worden opgemerkt dat het meer collectivistische Europese Rijnlandmodel met zijn sterk ontwikkelde verzorgingsstaat en relatief egalitaire inkomensstructuur sociaal en politiek gezien vele positieve kanten heeft. Maar het systeem verschaft toch minder economische prikkels om te ondernemen, risico's te nemen en te innoveren dan het meer individualistische, minder inkomens-genivelleerde Amerikaanse model. Opvallend in dit verband is ook dat in de Europese aanpak de overheid een centrale rol speelt, terwijl in de Verenigde Staten innovatie een spontaan proces is als gevolg van marktwerking, zoals onder andere wordt geïllustreerd door de opkomst van 'Silicon Valley'. Met andere woorden:

de technologische en innovatiekloof zal voorlopig wel blijven bestaan en zeker niet in de komende tien jaar worden overbrugd.

Een bijkomend argument waarom de Europese Unie er niet in zal slagen haar doelstelling te bereiken, is de strijdigheid tussen verschillende beleidsprioriteiten. Hieruit ontstaat de indruk dat de rechterhand soms niet weet wat de linker doet: sterker nog: dat de wil om dat te weten te komen ontbreekt. Hiervan zijn talloze voorbeelden. Vooral op milieugebied is de onzekerheid groeiende, in het bijzonder door de verschillen in nationale wetgevingen die aan het ontstaan zijn. Volgens het EU-verdrag komt de milieuwetgeving tot stand onder art. 175, dat de lidstaten de vrijheid laat verder te gaan dan de EU-richtlijnen, tenzij flagrante storingen van het onderlinge vrije verkeer aangetoond kunnen worden. Zo heeft Denemarken onlangs een verbod op het gebruik van lood en andere zware metalen aangekondigd, onder meer in elektrische en elektronische producten, zonder dat de vraag werd beantwoord of er reeds vervangende middelen zijn. De moeilijkheden die hierdoor voor het bedrijfsleven ontstaan, zijn bepaald fnuikend, vooral voor de kleinere ondernemingen.

Een ander voorbeeld betreft een voorstel tot gemeenschappelijke EU-regeling voor de aansprakelijkheid met betrekking tot milieuschade. Hiermee wil de Commissie een betere toepassing bereiken van de basisbeginselen van het milieubeleid: de 'vervuiler betaalt' en 'voorkomen is beter dan genezen', overeenkomstig het zogenoemde voorzorgsbeginsel. Het voorstel heeft zowel betrekking op traditionele schade (zoals bijvoorbeeld aan gezondheid en eigendommen) als op milieuschade (vervuilde lokaties en schade aan de biodiversiteit). De introductie van de bescherming van biodiversiteit, gericht op behoud van de variëteit van planten- en dierenleven, is betrekkelijk nieuw, omdat op dat gebied binnen de EU nog weinig nationale wetgeving bestaat. In het voorstel van de Commissie wordt voor gevaarlijke activiteiten risicoaansprakelijkheid (strict liability) voorgesteld. Daarbij hoeft de eiser niet te bewijzen dat de schade is veroorzaakt door schuld of onachtzaamheid van de beschuldigde. Vanouds is de hoofdregel echter aansprakelijkheid door schuld (fault-based liability). Daarbij moet de eiser aantonen dat de schade het gevolg is van schuld. Maar de Commissie is van oordeel dat de mogelijkheden van de beschuldigde om zich te verweren ingeperkt dienen te worden en dat dient te worden voorkomen dat er een overmatig zware bewijslast op de eiser wordt gelegd, omdat het voor deze vaak moeilijk is een causaal verband aan te tonen tussen het handelen van de beschuldigde en de schade. Met andere woorden, de Commissie denkt aan een verlichting van de bewijslast.

Met haar (vooralsnog voorlopige) voorstel inzake risicoaansprakelijkheid neemt de Commissie dus afstand van een eeuwenoud rechtsbeginsel. Sinds de Romeinen wordt in het recht immers het uitgangspunt 'wie eist, bewijst' gehuldigd. Als het voorstel wordt aanvaard, zullen zowel particulieren als actiegroepen bedrijven voor de rechter kunnen slepen voor vermeende schade aan de biodiversiteit; zowel aard als omvang van die schade, alsmede eventuele kosten van herstel, zijn bijzonder moeilijk te bepalen. Dit leidt tot extra aansprakelijkheidsrisico's voor het bedrijfsleven, waartegen het zich in vele gevallen niet kan verzekeren. Dit alles zal ongetwijfeld een negatief effect hebben op het investeringsklimaat in Europa. Gevreesd moet worden dat in het bijzonder de biotechnologie naar elders zal uitwijken.

Wat de tweede vraag - met betrekking tot de werkloosheid - betreft, wordt wel de indruk gewekt dat het huidige Europese arbeidsoverschot door stimulering van innovatieactiviteiten zou kunnen worden geabsorbeerd. Dit is een misvatting. De causale relatie tussen meer kenniseconomie en meer vraag naar arbeid is zwakjes. Natuurlijk zou men kunnen beweren dat hoe sterker de positie van een land in de kenniseconomie is, des te sterker ook zijn internationale concurrentiepositie wordt. En dit zou dan weer leiden tot grotere werkgelegenheid. Maar - kenniseconomie of geen kenniseconomie - gedurende vele decennia was er niets mis met Nederlands internationale concurrentiepositie, getuige de royale overschotten op de lopende rekening van onze betalingsbalans. En dat alles in een periode waarin wij zowel hoge als lage werkloosheid hebben gekend. Er moet dus nog een andere factor zijn die het werkloosheidsniveau bepaalt. En dat is natuurlijk de prijs van de arbeid. Dat alles betekent uiteraard niet dat innovatie daarom onbelangrijk zou zijn. Want het gaat niet alleen om werkgelegenheid tout court, maar liefst om goed betaalde werkgelegenheid. En dat is het soort werkgelegenheid dat in de kennisintensieve bedrijven kan worden gecreëerd.

Dat alles neemt echter niet weg dat de vraag naar arbeid - en dus het niveau van werkgelegenheid - primair afhankelijk is van arbeidskosten, waaronder de hoogte van de lonen, arbeidsvoorwaarden, kosten voor sociale zekerheid en arbeidswetgeving (bijvoorbeeld de ontslagwetgeving). Deze zijn bepalend voor de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en daarmee voor de vraag naar arbeid. Dit is een economische wetmatigheid die al eeuwen geleden door de economische wetenschap werd ontdekt en die steeds weer opnieuw door ervaring wordt bevestigd. Het Nederlandse poldermodel biedt daarvan een voorbeeld bij uitstek. Bij het poldermodel wordt vaak gedacht aan de institutionele dimensie: de 'consensus-economie',

zoals belichaamd in het overleg in organen als de SER en de Raad van de Arbeid. De inhoudelijke dimensie wordt daarentegen vaak over het hoofd gezien. Hiertoe behoren de talloze maatregelen die de afgelopen 18 jaar zijn genomen om de werking van het marktmechanisme in onze economie te verbeteren, waarbij loonmatiging en, meer in het algemeen, flexibilisering van de arbeidsmarkt een doorslaggevende rol hebben gespeeld. In die zin is het Nederlandse Poldermodel - als variant van het Europese Rijnlandmodel - dan ook geëvolueerd in de richting van het vrijere en meer marktconforme Angel-Saksische model. Zolang een dergelijke aanpak geen navolging vindt in Europa - en daarvoor zijn op dit moment helaas nog (te) weinig aanwijzingen - zal de Europese werkloosheid relatief hoog blijven.

Al met al dient de nieuwe Europese aanpak om de innovatie te bevorderen toch per saldo positief te worden gewaardeerd. Maar zonder verbetering van de marktwerking binnen de Europese economie, bijvoorbeeld door introductie van meer financiële prikkels en door aanpassing van de regelgeving, zodat het bedrijfsleven niet met onnodige onzekerheid, extra kosten en risico's wordt geconfronteerd, zal het effect daarvan toch achterblijven bij het beoogde doel. ■

Noten

- 1 De Kondratieff-cyclus is overigens niet onomstreden. Zo meent Angus Maddison dat het bestaan van een regelmatig ritmisch patroon in economische activiteiten op lange termijn niet is aangetoond, hoewel het zoeken daarnaar een groot aantal fascinerende hypothesen heeft opgeleverd. Maddison stelt dat het niettemin overduidelijk is dat er zich sinds 1820 belangrijke wijzigingen hebben voorgedaan in het groeitempo die om een verklaring vragen. In zijn visie moet die verklaring echter niet gezocht worden in systematische lange golven, een automatisme dat in het economisch systeem zelf ligt besloten, maar in specifieke verstoringen van een ad hoc-type. Zie: Angus Maddison, *Phases of Capitalist Development*, Oxford: Oxford University Press, 1982.
- 2 Jean-Jacques Schreiber, *Le défi Américain*, Parijs: Éditions Denoël, 1967.
- 3 OECD, *A New Economy? The Changing Role of Innovation and Information Technology in Growth*, Parijs: OECD, 2000.
- 4 Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement. *Innovatie in een kenniseconomie*. COM (2000) 567 definitief.
- 5 Ibid.
- 6 OECD, *Science, Technology and Industry Outlook 2000*, Parijs: OECD, 2000.

Over de auteur

DRS. HANS H.J. LABOEHM is verbonden aan het Instituut Clingendael te Den Haag.

Internationale rivaliteit en technologie

ROB VAN TULDER

Als reuzen op een niet erg vlak speelveld spelen

HET WETENSCHAPSKATERN VAN MENIG dagblad is sterk in omvang toegenomen. De belangstelling voor technologie en innovatie - hoewel lang niet altijd vertaald in grotere stromen studenten naar de Technische Universiteiten - lijkt ongekend. De technologisering van de samenleving neemt overweldigende vormen aan. Nieuwe communicatietechnologieën (internet, computer) komen op, terwijl het gebruik van nieuwe materialen (composieten, polymeren) veel nieuwe toepassingsmogelijkheden oplevert in de bouw, bij de productie van auto's e.d. Voedsel kan (op basis van biotechnologie, genetisch gemodificeerd) bijna fabrieksmatig worden geproduceerd, terwijl nieuwe geneesmiddelen de grenzen van de gezondheidszorg voortdurend oprekken (met alle ethische en reguleringsdilemma's van dien). De internationale inzet is hoog; de rivaliteit rondom productie en toeëigening van deze nieuwe technologieën derhalve ook.

Deze bijdrage presenteert eerst een beoordeling van de kenmerken van de internationale rivaliteit op het terrein van technologie en innovatie. Grote multinationalaal opererende ondernemingen staan centraal: welke spelers domineren het strijdtoneel van Onderzoek & Ontwikkeling (Research & Development, R&D)? Is er sprake van toegenomen internationalisering van innovatieve activiteiten en welke gevolgen heeft dit voor landen die als gastheer of als thuisbasis voor deze met innovatie verbonden investeringen fungeren? Vervolgens wordt de positie van Nederland in de internationale technologiewedloop nader bekeken. Maakt het uit of de Nederlandse economie veel *multinationals* heeft en is er een relevant onderscheid te maken tussen eigen (*home*) en gast (*host*)-ondernemingen? Ten slotte wordt kort aangegeven wat de consequenties zijn van de technologierivaliteit voor de huidige en toekomstige 'regels van het spel'.

In de wedijver op en rond het strijdperk van de technologische vernieuwing staan grote multinationale ondernemingen vooraan. De begroting van één zo'n gigant voor Onderzoek en Ontwikkeling overtreft vaak ruimschoots de overheidsuitgaven voor dat doel van één middelgroot of een klein welvarend land. Maar ook de multinationals hebben hun thuisbasis. Wat kan een land afzonderlijk nog doen.

Het speelveld van de technologische ontwikkeling: spel met beperkt aantal spelers

In de jaren '80 en '90 is de wedijver tussen landen en ondernemingen op het terrein van innovatie geïntensiveerd. Volgens cijfers van de OESO is in de periode 1981-1998 het jaarlijks aan R&D uitgegeven kapitaal meer dan verdrievoudigd: van 156 miljard tot 518 miljard US\$. Gemeten als percentage van het BNP groeiden de uitgaven voor R&D in de OESO-regio vooral in de jaren '80: van 1,99% in 1981 tot circa 2,35%, om in de jaren '90 relatief stabiel te blijven op een niveau van ongeveer 2,25%. Relatief gesproken lijkt de technologie-rivaliteit vooral iets van de jaren '80. Maar de macro-cijfers verhullen een belangrijk verschijnsel. Het aandeel van de overheidsuitgaven aan R&D in het totaal daalde in de periode 1981-1998 van 45% naar 31%, terwijl dat van ondernemingen van 52% tot 63% steeg.

In het bijzonder de rivaliteit tussen ondernemingen is derhalve toegenomen - uitmondend in ongeëvenaard hoge R&D-budgetten. Bij de start van de 21ste eeuw bepalen particuliere investeringen in R&D het technologiepad dat samenlevingen bewandelen.

Dat is wel eens anders geweest: vooral in de Verenigde Staten en Frankrijk vormden defensie-uitgaven een belangrijke 'trigger' voor innovatie. Hoewel de technologie zich over grote delen van de wereld lijkt te verspreiden (vergelijk de internetrevolutie), is de internationale rivaliteit echter tegelijkertijd geconcentreerd in een beperkt aantal landen, bij een beperkt aantal spelers en in een beperkt aantal sectoren. De R&D-uitgaven in de OESO-regio maken ongeveer 90% van de uitgaven voor R&D op wereldschaal uit, waarbij nog eens negen OESO-landen 90% van de OESO-uitgaven vertegenwoordigen.¹

Van de totale som van US\$ 518 miljard dollar aan R&D wordt 43% in de Verenigde Staten besteed. De Amerikaanse overheid is daarbij mondiaal nog steeds de grootste speler op het terrein van R&D, met 28% van alle Amerikaanse uitgaven en een budget van zo'n US\$ 70 miljard. Ook de tweede, derde, vierde en vijfde grootste spelers zijn overheden: respectievelijk de Japanse, Duitse, Franse en Britse regering. Maar direct achter de Britse overheid komt al een industriële onderneming: Ford Motor Corporation spendeerde in 1999 rond US\$ 7 miljard aan R&D, meer dan de R&D-begrotingen van de Nederlandse, Zwitserse en Deense overheid te zamen. Op de virtuele ranglijst van grootste R&D-spelers vinden we vervolgens vrijwel uitsluitend grote en multinationalaal opererende ondernemingen, die voortkomen uit een beperkt aantal sectoren. Automobielproducenten (General Motors, DaimlerChrysler, Toyota, Volkswagen) en elektronicafabrikanten (Siemens, IBM, Matsushita, Hitachi, Lucent Technologies, Ericsson, Fujitsu, NTT, Sony, Motorola) besteedden in 1999 tussen de US\$ 3,5 en 7 miljard aan R&D. De Nederlandse overheid zou op de ranglijst pas op de 23ste plaats komen (met circa 3 miljard dollar aan R&D-uitgaven in 1998). Het Canadese Nortel besteedt meer.

In menig klein land spendeert de grootste onderneming méér dan de gehele overheid. Dat geldt voor Nokia in Finland, maar bijvoorbeeld ook voor de Zwitserse multinationals Novartis en Nestlé. Het mag duidelijk zijn dat in deze landen overheden via hun begrotingsmiddelen vaak niet erg veel invloed kunnen uitoefenen op de richting van de technologieontwikkeling die dergelijke ondernemingen kiezen.

De technologierivaliteit kent tevens een sectorsgewijze dynamiek. Zo'n driekwart van alle R&D-uitgaven bij de grootste ondernemingen wordt uitgegeven in vijf sectoren: de Informatie Technologie hardware sector (26%); de autoindustrie (18%); de farmaceutische industrie (15%); de elektronica (11%); en de chemie (6%).² Binnen deze sectoren is de concentratiegraad van uitgaven bij een beperkt aantal ondernemingen nog eens substantieel. Naar schatting bepalen slechts tien grote spelers in elke sector (gemeten als

percentage van de uitgaven van de grootste 25-55 spelers in een sector) ten minste 60% van alle R&D-uitgaven. In de automobiel- en elektronicasector loopt dit aandeel zelfs op tot 80%.

Het beperkte aantal spelers in een beperkt aantal sectoren leidt er ook toe dat grote ondernemingen in alle landen het R&D-landschap bepalen: door hun R&D-uitgaven, maar ook door hun beslag op het aantal patenten. Zo vertegenwoordigen in de grootste economie van de wereld (de Amerikaanse) de grootste honderd spelers tweederde van alle uitgaven aan industriële R&D en is meer dan 80% van alle patenten in hun handen. In kleine landen als Nederland is de dominantie van een beperkt aantal grote spelers nog groter: de helft tot tweederde van alle industriële R&D is in handen van vijf ondernemingen. Indien deze ondernemingen besluiten hun R&D-uitgaven te verminderen of de lokatie van R&D te veranderen, heeft dit grote consequenties voor de nationale R&D-arena. In de olie-, gas- en staalindustrie zijn de R&D-inspanningen in de tweede helft van de jaren '90 spectaculair gedaald. Shell verminderde de R&D-uitgaven van het concern met 37%, waardoor het Nederlandse (en Britse) innovatiesysteem een belangrijke financiering misliepen.

De grootste spelers in de belangrijkste sectoren behoren tevens tot de groep van grootste multinationale ondernemingen. Er blijkt tevens een positief verband te bestaan tussen de mate van technologie-intensiteit en de mate van internationalisatie van sectoren. Tegelijkertijd trekken overheden zich terug. De conclusie lijkt daarbij snel getrokken dat derhalve R&D-uitgaven ook wel zullen internationaliseren. R&D 'footloose'? Hoewel menig onderzoek die trend onderkent,³ is die toch moeilijker aan te tonen dan gedacht. Er blijken tegelijkertijd middelpuntzoekende en middelpuntvliedende krachten op te treden, waardoor het in het geheel niet duidelijk wordt wat het netto effect voor de internationale spreiding is van R&D-uitgaven en -patenten is. Ondernemingen zijn op zoek naar internationale *centres of excellence* en lokaliseren daar een deel van hun R&D-inspanning. Als ondernemingen niet in zo'n centrum zitten, dan zullen zij internationaliseren.

Aan de andere kant gaat R&D gepaard met schaalvoordelen en zijn synergie-effecten belangrijk, waardoor sommige ondernemingen juist overgaan tot opnieuw centraliseren van activiteiten. Inbedding in nationale innovatiesystemen blijft belangrijk, omdat juist loyale toeleveranciers de 'stille' kennis (*tacit knowledge*) kunnen leveren die zo belangrijk is bij innovatie. Van ver gehaalde kennis is vaak minder gemakkelijk te incorporeren in de eigen producten en diensten, terwijl het management van lokale instituties vaak gemakkelijker is dan van internationale. Met

als gevolg dat voor de meeste ondernemingen de thuisbasis nog steeds de belangrijkste bron voor innovatie vormt. Vooral voor ondernemingen uit de grote landen geldt dat zij hun R&D-inspanning centraal in het thuisland verrichten. Voor de Amerikaanse ondernemingen wordt het internationaliseringspercentage van R&D op 13 geschat (hoewel dit aandeel vrij snel groeit), voor Japanse ondernemingen nog lager. Voor ondernemingen uit kleine landen ligt dit cijfer veel hoger, met een internationaliseringsaandeel van tussen de 50 en 90% van de R&D in grotere ondernemingen. Dit leidt tot de paradoxale constatering dat de coördinatie van R&D-bestedingen bij multinationale ondernemingen wellicht meer internationaal is, maar dat het R&D-proces zelf tegelijkertijd lokaal wordt gebonden/ingebod.

De positie van Nederland: eigen en gastondernemingen

Gegeven het internationale geweld hoeft Nederland waarschijnlijk niet veel illusies te koesteren als het erop aankomt op alle terreinen op Eredivisie-niveau mee te kunnen spelen. Of toch? Nederland is de thuisbasis van grote eigen- zowel als gastondernemingen.⁴ Het algemene beeld van de Nederlandse economie is dan ook zeer internationaal, en als de middelpuntzoekende krachten voor *multinationals* universeel zijn, dan zou Nederland ook juist kunnen meeprofiteren van de internationalisatie van de grote kernspelers, die natuurlijk grotendeels van buiten de Nederlandse economie zijn. Maar ook hier blijkt het thuisvoor(oor)deel van R&D-inspanningen. In het Nederlandse innovatiesysteem domineren de eigen *multinationals* en is het investeringsvolume van buitenlandse ondernemingen in R&D beperkt. Ondanks ruimhartige subsidiemaatregelen en een gunstig vestigingsklimaat (zoals lage belastingen op R&D-personeel), was het aandeel van buitenlandse ondernemingen in de binnenlandse R&D-inspanningen in 1995 slechts circa 18%.⁵ Buitenlandse ondernemingen kiezen Nederland als vestigingsplaats voor hun *distributie* activiteiten, waar veel minder R&D mee gemoeid is. Wel ontstaat hierdoor een onevenredig grote behoefte aan logistieke specialisaties aan de universiteiten en onderzoeksinstellingen, waar ook de gastondernemingen dankbaar gebruik van maken. In hoeverre dit tot *braindrain* van nationale capaciteiten leidt, valt nog te bezien.

Negentig procent van alle R&D-investeringen in Nederland is in handen van 50 ondernemingen. Het CBS komt tot de inschatting voor 1996 dat de ondernemingen van de totaal circa f 9 miljard, die aan R&D wordt uitgegeven, circa f 1,5 miljard (eenzesde) extern uitbesteden. Tweederde van dit bedrag gaat naar binnenlandse contractpartners. Het met R&D-

uitbesteding gemoeid bedrag is in de jaren '90 aanzienlijk gegroeid.⁶ Onderzoek naar ondernemingen in andere landen toont eenzelfde patroon. Nederlandse (*home*) ondernemingen spenderen 2,4 keer meer aan het uitbesteden van R&D in Nederland dan gastondernemingen. Als we dit echter corrigeren voor relatieve grootte, dan blijkt dat gastondernemingen wel meer uitbesteden. Er is derhalve sprake van een relatief groter beslag op de innovatiecapaciteit van de Nederlandse economie door gast- dan door thuisondernemingen. Sommige van de grootste Nederlandse ondernemingen maken nauwelijks gebruik van het Nederlandse innovatiesysteem. Unilever en Heineken zijn daar mooie voorbeelden van, in vergelijking met de kleinere spelers in de agro-foodsector.⁷ Dat kan ook een positieve kant hebben: de afnemende investeringen in R&D van Shell en bijvoorbeeld Hoogovens lijken niet al te grote negatieve *spill-over*-effecten gehad te hebben op de Nederlandse onderzoeksinfrastructuur, omdat ze toch al geen grote wisselwerking met universiteiten en onderzoeksinstellingen te zien gaven. De grootste nationale ondernemingen in de grote landen (Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Verenigde Staten, Japan) blijken over de hele linie sterker ingebed te zijn in hun nationale innovatiesysteem.

De wisselwerking tussen Nederland en de *multinationals* lijkt bescheiden, hoewel de dreiging dat buitenlandse ondernemingen met vitale kennis uit de kern van het Nederlandse innovatiesysteem (elektronica, voedsel, chemie en farmacie) zouden verdwijnen, niet zo groot is, aangezien op deze terreinen nog geen sterke lokatie van buitenlandse R&D-activiteiten in Nederland plaats lijkt te vinden. Een dergelijke conclusie moet echter met het nodige voorbehoud worden getrokken, aangezien er opmerkelijk genoeg nauwelijks goed onderzoek is verricht naar de internationaliseringsgraad van het Nederlandse innovatiesysteem en de rol die *multinationals* daarbij spelen.⁸

Een positieve uitzondering vertoont Philips: de *comeback* en het behoud van Philips als mondiaal leider op het terrein van de consumentenelektronica ging gepaard met een toename van de totale R&D van Philips en een afname van het internationaliseringsaandeel van de R&D van Philips (van naar schatting 55% in 1990, naar 50% in 1997). Zwaar omstreden, maar wel pragmatische, instrumenten als 'techno-lease'-constructies en een *deal* met Philips om jaarlijks structureel f 100 miljoen aan technologiesubsidies te verstrekken (zonder veel bureaucratische kosten) hebben de onderneming een steuntje in de rug gegeven. Philips bevestigt met deze strategie dat centralisatie van kennis op één lokatie verminderde transactiekosten oplevert en het mogelijk maakt allerlei 'stille' kennis over te dragen. Innovatie draait voor een belangrijk deel om de overdracht van stille kennis, die

niet opgeschreven wordt, laat staan via formele wegen (patenten) gecommuniceerd. Hoewel Philips zeer internationaal blijft, kent het bedrijf Nederland en het Nederlandse innovatiesysteem een centrale rol toe in zijn R&D-strategie, zoals die bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in het opzetten van een Philips-campus in Eindhoven.

De smalle marges van nationaal technologiebeleid

De internationale rivaliteit in technologie ontvouwt zich op een verre van gelijk speelveld. De spelers zijn van zeer diverse grootte – reuzen en dwergen betreden gelijktijdig de arena – waarbij het thuisvoordeel nog steeds zeer groot en vaak beslissend lijkt. De positie van kleinere spelers (kleine ondernemingen in kleine landen) staat daarbij steeds meer onder druk. Innoveren draait blijkbaar nog steeds voor een groot deel om het benutten van schaalvoordelen, het gebruik maken van een geavanceerde en diverse infrastructuur, naast een inbedding in patentstructuren en andere instituties die marktomvang met concurrentievermogen lijken te verbinden. Het aantal spelers die er echt toe doen, is relatief gering. Grote overheden in de grote landen spenderen grote budgetten aan innovaties die vooral door eigen ondernemingen worden geleverd. Dat is een realiteit die niet gauw doorbroken zal worden.

Voor kleine landen als Nederland rest niet veel meer dan zich vooral te concentreren op de snelle en slimme diffusie van kennis, kritisch te kijken naar de *braindrain* die eventueel ontstaat met de investeringen van buitenlandse ondernemingen, en ten slotte de enkele kernspelers die men heeft op het gebied van kern-technologieën (zeker als dit bezit gepaard gaat met een dynamische en wijdvertakte toeleveranciersstructuur) op een pragmatische manier te koesteren. Directe steun voor bepaalde producten in de jaren '80 (vliegtuigen, een vezel van Akzo) bleek een minder pragmatische manier van steun, waarmee de effectiviteit van de overheidsondersteuning direct afhankelijk was van het commerciële succes van een enkel product. Op internationaal niveau zou verder gezocht moeten worden naar het doorbreken van monopolies en oligopolies op bepaalde technologie terreinen. Wereldomvattende patenteringssystemen kunnen monopolies bestendigen, maar ook doorbreken. Het hangt maar van de invulling af. Het valt te overwegen Europese mededingingswetgeving te koppelen aan kwesties van technologische ontwikkeling, bijvoorbeeld door ook te kijken naar gehele clusters van activiteiten en regionale concentratie, in plaats van per sector naar 'contestable markets' te kijken; het begrip 'contestable technologies' zou geïntroduceerd kunnen worden.

Ten slotte, hoe gladder de internationale technologiemat, des te meer het relatieve krachtsverschil dat voortvloeit uit financiële mogelijkheden tot uitdrukking kan komen. Reuzen winnen eerder – niet altijd – op een *level playing field*. Technologische nieuwkomers komen vaak gemakkelijker op in systemen waar bij vele (en relatief kleinere) spelers opereren. Een schrale troost voor de kleintjes. Misschien dat de *Amsterdam Arena* als metafoor voor het nieuwe technologiespeelveld kan worden gebruikt: juist op een slechte grasmat zijn er kansen voor de uitspelende *underdog*. ■

Noten

- 1 UNCTAD, *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, 1999, blz. 199.
- 2 Zie o.a. *R&D Scoreboard* van het Britse Department of Trade and Industry (www.innovation.gov.uk/finance). Technologie is overigens lang niet alleen een kwestie van formele R&D-uitgaven. Door in dit artikel vooral naar deze indicator te kijken, worden (informele) R&D en technologiediffusie onderbelicht. Deze bijdrage richt zich dan ook voornamelijk op de voortbrenging van technologie door middel van R&D-investeringen en de rivaliteit die daarin gaande is.
- 3 Voor een overzichtsstudie, zie een Special van het blad *Research Policy* uit 1999.
- 4 Zie R. van Tulder, 'Nederland multinationa(a)l land', in: *Internationale Spectator*, april 2000, blz. 176-182.
- 5 OECD, *Science, Technology and Industry Scoreboard*, 1999.
- 6 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Kennis en Economie 1998. Onderzoek en Innovatie in Nederland*, Voorburg/Heerlen: CBS, 1998, blz. 1. Het CBS noteert wel dat de groei van uitbesteding vooral veroorzaakt is door betere registratie van R&D uitbestedende bedrijven via de nieuwe Innovatie-enquête, die vooral in de dienstensector tot nieuwe metingen heeft geleid.
- 7 Zie voor een overzicht: Bijman, Van Tulder, Van Vliet, *Agrobusiness, R&D en Internationalisatie*, Den Haag: Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, NRLO-Rapport, nr 97/12, 1997.
- 8 Belangrijkste aanzet hiertoe is het proefschrift van Robert Goedegebuure, *Internationalisation and Competitiveness. Seeing through the Netherlands*, Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2000.

Over de auteur

DR. ROB VAN TULDER is hoogleraar Bedrijfskunde in het bijzonder International-Business-Society Management, Faculteit Bedrijfskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze bijdrage put deels uit een recent afgerond – maar nog niet gepubliceerd – onderzoek voor de Europese Commissie: Rob van Tulder, e.a., *Interactive Innovation – Multinationals and Systems of Innovation*, TSER programma, EU Commissie, oktober 2000.

Internationale economische vervlechting, rivaliteit en zelfcorrectie

WINFRIED RUIGROK

WAT IS RIVALITEIT? WEINIG WEST-EUROPEANEN ZULLEN het woord nog in de mond nemen wanneer zij de internationale betrekkingen met Rusland beschouwen – vijftien jaar geleden was de stemming in West-Europa beslist een andere. Het begrip rivaliteit lijkt evenmin bijzonder van toepassing om de West-Europese perceptie van de verhouding ten opzichte van de meeste ontwikkelingslanden te karakteriseren. Omgekeerd zijn er echter meer mensen en regeringen in ontwikkelingslanden die een zekere rivaliteit waarnemen ten aanzien van West-Europa. In internationaal-economische zin wordt de term rivaliteit in het bijzonder gebruikt om de betrekkingen met landen in een vergelijkbaar of gevorderd ontwikkelingsstadium aan te duiden.

Volgens Websters 'internetwoordenboek' verwijst het woord *rivalry* in de eerste plaats naar *competition*, en pas in de tweede plaats naar *conflict*.¹ In het Nederlands heeft het woord een iets 'zwaardere' betekenis. Rivaliteit wordt in het Nederlandse woordenboek aangeduid als 'ijverzucht, wedijver'.² Wellicht heeft dit te maken met de Franse oorsprong van het woord 'rivaal', dat in de eerste plaats verwijst naar een medeminnaar. Rivaliteit neemt men vooral bij de ander waar, waarbij men bovendien geneigd is de ander twijfelachtige bedoelingen toe te schrijven en de eigen kansen minder rooskleurig in te zien. De waarneming van rivaliteit zegt vooral iets over de waarnemer, en over diens angst om onvoldoende te kunnen wedijveren. *It's at least partly in the mind.*

Kan men rivaliteit meten, en zo ja: hoe? Vaak genoemde indicatoren van economische rivaliteit zijn handelsconflicten, onenigheid bij bilaterale of multilaterale economische onderhandelingen, sancties of zorgen om het nationale concurrentievermogen. Deze indicatoren hebben echter alle hun beperkingen: als landen uit politieke overwegingen geen handel voeren, hebben zij waarschijnlijk geen handelsconflicten maar is er wel sprake van rivaliteit; het breed uitmeten van meningsverschillen kan onderdeel zijn van

een onderhandelingsstrategie; sancties zijn de slotsom van een proces van toegenomen rivaliteit en derhalve het topje van een ijsberg (los van de effectiviteitsvraag); en aan het begrip 'nationaal concurrentievermogen' kleeft een reeks van nadelen (zoals het feit dat in economische zin ondernemingen en ondernemingsclusters, niet 'staten' met elkaar concurreren).

Een moedige promovendus zou kunnen trachten een indicator van economische rivaliteit te ontwikkelen. Een dergelijke indicator zou rekening moeten houden met het feitelijk en te verwachten economisch verkeer tussen de kempfanen, en dit moeten relateren aan het totaal aan economische activiteiten van deze landen, alsmede aan een reeks van meetbare conflicten of uitspraken die een afzonderlijk gewicht zouden moeten krijgen.

Het is, gezien de oorsprong van het woord rivaliteit, opmerkelijk dat het begrip zowel wordt gebruikt ten aanzien van sectoren wier economisch gewicht daalt als ten aanzien van 'toekomstsectoren'. Wat betreft de eerste groep zou men kunnen verwachten dat men een medeminnaar die dingt naar de hand van een 'voorbij' liefde weliswaar met misnoegen, doch ook met een zekere superieure verbazing zou waarnemen. De politiek-economische realiteit is uiteraard een andere: economische activiteit leidt tot sociale en politieke instituties, zoals vakbonden, lobby-organisaties en ministeries met gevestigde deelbelangen en gekleurde percepties van het 'algemeen belang'. Hoewel essentieel voor toekomstige economische ontwikkeling, zijn juist bij 'toekomstsectoren' dergelijke instituties veelal weinig uitgekristalliseerd. Daarmee is economische rivaliteit vaak niet beperkt tot gevestigde bedrijfstakken, maar omvat ze in bredere zin vaak ook een confrontatie tussen gevestigde politiek-economische ordeningsprincipes en *business systems*.³ Deze confrontatie vindt vooral plaats in tijden van geringere economische groei.

Toegenomen internationale economische vervlechting

Sinds het midden van de jaren '80 is de internationale economische vervlechting snel toegenomen: kapitaalsstromen zijn sterk geïnternationaliseerd, investeringen hebben zich over de hele wereld verveelvoudigd, op het terrein van de informatie- en communicatietechnologieën heeft een technologische revolutie plaatsgevonden, terwijl veel ontwikkelde staten door middel van voortschrijdende regionale integratie een deel van hun politieke soevereiniteit hebben afgestaan. De volgende punten kunnen de toegenomen internationale economische vervlechting illustreren:

- De jaren '90 hebben een explosieve groei van de directe buitenlandse investeringen te zien gegeven. Deze stijging is vooral te danken aan de golf van fusies en overnamen die in 1997 begon. De meeste directe buitenlandse investeringen zijn geconcentreerd in de ontwikkelde landen.⁴
- Er is sprake van een groeiend aantal bilaterale investeringsverdragen (waarvan ongeveer 40% tussen ontwikkelingslanden) en verdragen ter voorkoming van het heffen van dubbele belasting (in het thuisland en gastland).⁵
- Tegelijkertijd zijn pogingen om in 1998 te komen tot een *Multilateral Agreement on Investments* mislukt. De meeste Amerikaanse en Europese *multinationals* steunden de politieke agenda die investeringsbarrières in ontwikkelde én ontwikkelingslanden beoogde af te bouwen. De overeenkomst is er niet gekomen, vooral door onenigheid tussen de Verenigde Staten en de lidstaten van de Europese Unie en door een goed georganiseerde lobby van NGO's.⁶
- Ook in het geval van de Europese en Amerikaanse inspanningen om de internationale handels- en milieuregels te harmoniseren in een *Multilateral Agreement on Environment*, zagen de Verenigde Staten en Europa een verenigd front van ontwikkelingslanden tegenover zich. Volgens veel ontwikke-

lingslanden konden deze pogingen leiden tot het opwerpen van oneigenlijke handelsbelemmeringen tegen producten uit ontwikkelingslanden met lagere milieustandaarden onder het mom van milieubescherming.⁷

De laatste voorbeelden illustreren hoe de Noord-Zuidrivaliteit in veel ontwikkelingslanden als realiteit wordt waargenomen, terwijl deze voorvallen in de meeste ontwikkelde landen eerder als hinderlijk, maar niet zozeer als kenmerk van onderlinge rivaliteit worden gezien. Indien er een indicator bestond om de waargenomen rivaliteit binnen de Triade (Noord-Amerika, EU en Japan, plus de groep van Aziatische Tijgers) te meten, dan zou deze ten opzichte van tien jaar geleden wellicht een daling te zien hebben gegeven, met de grootste daling in de Verenigde Staten en de geringste in Azië.

Met de relatieve terugtred van de staat is de rol van de multinationale onderneming als internationale politieke actor tegelijkertijd toegenomen. Maar multinationale ondernemingen worden nog altijd geconfronteerd met een veelheid van politieke belemmeringen om zich mondiaal te ontplooiën. Daarnaast zijn er ook voor multinationale ondernemingen duidelijke grenzen aan hun vermogen internationaal te expanderen, bijvoorbeeld vanwege twijfels bij internationale investeerders, instabiele vraag, de inherent beperkte managementcapaciteiten om internationaal te groeien (een toenemend probleem voor veel ondernemingen) en niet in de laatste plaats omdat concurrenten bepaalde markten soms al stevig in hun greep hebben.

Hoewel de internationaliseringsgraad van grote ondernemingen het afgelopen decennium is toegenomen, blijven werkelijk 'globale' ondernemingen nog altijd een zeldzaam verschijnsel. Dit blijkt ook uit tabel 1, dat voor 1995 het gemiddelde percentage toont van buitenlandse inkomsten en buitenlandse werknemers van de honderd grootste industriële ondernemingen in zes landen. Hierdoor blijft tussen ontwikkelde landen voldoende conflictpotentieel aan-

wezig voor tijden waarin de wereldeconomie minder snel groeit.

In plaats van de bestaande en potentiële rivaliteit in het bijzonder tussen de Verenigde Staten en de EU te onderzoeken, zullen twee ontwikkelingen worden belicht die mogelijk een zekere *remmende* of zelfcorrigerende werking kunnen hebben op de toekomstige rivaliteit tussen Amerika en de EU, of tussen Europese lidstaten onderling. Op ondernemingsniveau is dat de internationalisering van Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen; op internationaal niveau de toenemende rol van internationale instituties.

De ondernemingstop internationaliseert

Steeds meer *multinationals* gaan ertoe over buitenlanders op te nemen in hun Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen. Voorbeelden zijn bedrijven als Philips, BTR (Verenigd Koninkrijk), Phillip Morris (Verenigde Staten), Volkswagen (Duitsland) en Sony (Japan). Multinationale ondernemingen hebben uiteenlopende redenen voor deze organen buitenlanders te rekruteren. Buitenlanders brengen vaak specifieke kennis binnen van belangrijke buitenlandse markten en kunnen effectiever contacten aanknopen met de autoriteiten in hun land van herkomst; buitenlanders stellen vragen die men zelf al lang niet meer stelt; en buitenlandse investeerders zien buitenlanders in de top van een onderneming vaak als een hoopvol teken dat deze onderneming bereid is tot verdergaande transparantie tegenover investeerders. Daarnaast krijgen buitenlanders vaak zitting in de toporganen van bedrijven nadat hun bedrijf door een ander is overgenomen.

Tegelijk zijn er ook veel belemmeringen tot opname van buitenlanders in Raden van Bestuur of Raden van Commissarissen. Verreweg de belangrijkste is de taal. Om effectief in een multicultureel team te opereren, moet men vloeiend de werktal spreken: interviews met Duitse en Zwitserse ondernemingen hebben uitgewezen dat dit vaak een probleem is bij buitenlandse leden van Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen. Een tweede belemmering vormen de emotionele conflicten die sneller ontstaan in multiculturele teams die onder hoogspanning werken. Gedrag dat in de ene cultuur op prijs wordt gesteld, wordt in de andere afgekeurd. Een derde belemmering vormen de uiteenlopende klimaten en beloningsstructuren per land. Zo is het voor Zweedse ondernemingen relatief moeilijk Europese managers te rekruteren, omdat deze en/of hun partners opzien tegen de lange Scandinavische winters. Europese ondernemingen hebben voorts vaak moeite Amerikaanse managers te rekruteren door de veel hogere 'compensatieregelingen' in de Verenigde Staten.

Thans wordt door managementwetenschapslieden onderzocht of en hoe bedrijven over deze en andere belemmeringen heen kunnen stappen. Tabel 2 geeft voor 1995 een overzicht van de percentages van buitenlanders in de Raden van Bestuur of Raden van Commissarissen in zes landen.

Het is vooralsnog onzeker wat de politieke betekenis hiervan is. Eén interpretatie is deze trend te beschouwen als een oligopolisering van de wereldeconomie, of zelfs als de ultieme ontwikkeling van een internationale of transatlantische economische klasse. Mogelijk gaat van de internationalisering van Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen een zekere

convergerende werking uit ten aanzien van de sociaal-economische en politieke inrichting in ontwikkelde landen, wat als een politiek traject kan worden gezien. Daarmee zou echter ook het politiek conflict-potentieel tussen ontwikkelde staten kunnen verminderen.

De internationalisering van de ondernemingstop kan ook worden gezien in het verlengde van wat modellen van intra-industriële handel al aantoonde: toenemende internationale handel binnen bijvoorbeeld een douane-unie leidt niet *per se* tot landenspecialisatie *tussen* sectoren, maar vooral *binnen* sectoren. Nederland en Frankrijk voeren kaas naar elkaar uit, maar dit zijn herkenbaar verschillende soorten kaas. Dank zij het fenomeen van intra-industriële handel zijn de conflicten als gevolg van toenemende wederzijdse handel in het Europese integratieproces beheersbaar gebleven.

Het is niet ondenkbaar dat buitenlandse leden van Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen van Amerikaanse en Europese *multinationals* een vergelijkbare, al is het ook bescheiden, matigende invloed kunnen uitoefenen ten tijde van hoogoplopende internationale rivaliteit. Hierbij moet worden aangetekend dat multinationale ondernemingen uit uiteenlopende landen zeer verschillend handelen. Grote Britse ondernemingen zoeken vooral buitenlanders uit andere Angelsaksische landen of uit het Gemenebest, terwijl continentaal-Europese bedrijven relatief veel buitenlanders uit continentaal Europa halen. Amerikaanse bedrijven rekruteren juist weer buitenlanders uit een breed scala van landen. In eerste instantie zou deze eventueel matigende invloed daarom binnen de EU tot uiting kunnen komen, maar op lange termijn wellicht ook in de Amerikaanse-Europese betrekkingen.

Internationale instituties

Een tweede factor die eventueel corrigerend kan werken op toekomstige internationale economische rivaliteit wordt gevormd door de snel toegenomen rol van internationale instituties. Internationale instituties leveren 'the rules that govern world politics and the organizations that help implement those rules'.⁸ Hoewel de oprichting van de Volkerenbond in 1919 vaak wordt beschouwd als de geboorte van het verschijnsel van de internationale instituties, bestonden voordien ook al enkele internationale instituties, zoals de *International Telecommunications Union* (in 1865 opgericht, en sinds 1947 een VN-organisatie). De meeste internationale instituties dateren echter van na de Tweede Wereldoorlog, en sommigen zijn van recente datum.

De vraag naar internationale instituties is gedurende de jaren '80 en '90 gestaag gestegen, wat heeft

geleid tot de vorming of opwaardering van diverse internationale instituties, zoals de Wereldhandelsorganisatie (WTO, voorheen de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel, GATT) en de EU (voorheen de Europese Gemeenschap). Volgens sommige schattingen waren er in 1992 15.000 *International Governmental Organizations* (IGOs) en *International Non-Governmental Organizations* (INGOs). Dit aantal is exclusief multinationale ondernemingen en *Business International Non-Governmental Organizations* (BINGOs).⁹

Er zijn diverse verklaringen te geven voor dit toenemend belang van internationale instituties. De meest voor de hand liggende is dat nationale staten letterlijk en figuurlijk aan hun grenzen zijn gestoten, geconfronteerd met de internationalisering van 'nationale' ondernemingen, van kapitaalstromen en van technologische ontwikkeling (en bijvoorbeeld de noodzaak tot nieuwe grensoverschrijdende standaarden). Daarnaast is erop gewezen dat internationale instituties 'wereldomvattende collectieve goederen' leveren, dat wil zeggen goederen waarvan de consumptie door de één consumptie door de ander niet uitsluit (zoals schone lucht of vrede), en die geen mensen en landen uitsluiten die bij de internationale institutie zijn aangesloten.¹⁰

Tegelijk bestaat er een wijdverbreide frustratie over de effectiviteit van internationale instituties. Zij zijn zeer moeilijk te managen; zij hebben in de regel geen machtige *Chief Executive Officer* die de richting van de internationale institutie kan (mede)bepalen. Internationale instituties worden meestal geconfronteerd met uiteenlopende en zelfs tegenstrijdige wensen van lidstaten. Voorbeelden zijn de divergerende opvattingen inzake de beheersing van de Aziatische crisis door het IMF, en de aanpak van de Balkan-crisis door de NAVO. Ook worden internationale instituties vaak geconfronteerd met tegenwerking van machtige nationale instituties, zoals de Europese Centrale Bank heeft ondervonden. Aldus worden internationale instituties bekritiseerd om de doelen die ze nastreven, om hun beperkte effectiviteit, om de gebrekkige transparantie en *accountability*, alsmede om de kosten van het onderhoud van hun ambtenarenapparaten.

Een duidelijke taak voor de toekomst is de verhoging van de effectiviteit van internationale instituties, mede om publieke teleurstelling over hun potentieel te voorkomen. De managementwetenschappen zouden een belangrijke rol kunnen spelen in de identificatie en ontwikkeling van *interne* mogelijkheden hier toe. De managementwetenschappen hebben in de laatste decennia rasse vorderingen gemaakt in het vergroten van het begrip omtrent 'leiderschap', interne besluitvormingsstructuren en -processen en 'management van veranderingen', alsmede in de ontwikkeling

van methoden om de *performance* van individuen en groepen te meten. Het is hier niet de plaats deze vorderingen inhoudelijk breed uit te meten, maar om een potentieel voor interdisciplinaire kruisbestuiving te identificeren. Daarbij wordt niet ontkend dat internationale instituties geconfronteerd zullen blijven worden met het primaat van de (veelal nationaal geïnspireerde) politiek. Veel nationale overheidsorganisaties kennen vergelijkbare politieke omgevingen, maar zijn er toch in geslaagd hun vrijheidsgraden tot effectiviteitsverhoging beter te benutten. Werkelijk effectieve internationale instituties zijn van grote waarde in tijden van verder toenemende internationale economische vervlechting.

Conclusie

De internationale economische vervlechting is in de jaren '80 en '90 snel toegenomen. Aangezien het echter aan een goede indicator voor rivaliteit ontbreekt, is moeilijk vast te stellen of de internationale economische rivaliteit gelijke tred heeft gehouden. Die rivaliteit is vooral *in the eye of the beholder*. Rivalen zien men wanneer men onzeker is over het eigen vermogen.

Internationale economische rivaliteit wordt relatief vaak waargenomen in bedrijfstakken met al uitgekristalliseerde instituties. Een vooruitstrevend overheidsbeleid is er mede op gericht economische activiteit en de vorming van instituties te waarborgen in toekomstsectoren, op basis van een actief internationaal beleid rondom vraagstukken van bijvoorbeeld standaardisatie en intellectueel eigendom.

Deze bijdrage heeft twee trends belicht die zich in een vroeg stadium van ontwikkeling bevinden, en die wellicht een matigende rol kunnen spelen bij toekomstige internationale rivaliteit. De nationale staat is hierbij relatief weinig genoemd. Als niveau waarop

zich in het verleden instituties konden uitkristalliseren, was de staat onmisbaar. Het is minder zeker dat de nationale staat de geschikte institutie is ter beheersing van toekomstige *internationale* economische rivaliteit. Staten, *multinationals* en internationale NGOs lijken zelf al alternatieve corrigerende mechanismen te ontwikkelen met het oog op beheersing van toekomstige internationale economische rivaliteit. Daar toe zouden ook de managementwetenschappen een bijdrage kunnen leveren.

Noten

- 1 <http://www.m-w.com/dictionary.htm>
- 2 G. Geerts en H. Heestermans, *Van Dale groot woordenboek der Nederlandse taal*, Utrecht/Antwerpen: Van Dale, 1984, blz. 2417.
- 3 W. Ruigrok & R. van Tulder, *The logic of international restructuring*, Londen/New York: Routledge, 1995; R. Whitley, *Business systems in East Asia: Firms, markets and societies*, Londen/Thousand Oaks: Sage, 1992.
- 4 UNCTAD, *World Investment Report 1999*, Genève: United Nations Conference on Trade and Development, 1999.
- 5 *Ibid.*
- 6 *Financial Times*, 1 september 1999.
- 7 *Financial Times*, 9 september 1999.
- 8 R.O. Keohane, 'International institutions: Can interdependence work?', in: *Foreign Policy*, voorjaar 1998, blz. 92.
- 9 M. Waters, *Globalization*, Londen/New York: Routledge, 1995, blz. 13.
- 10 I. Kaul, I. Grunberg & M.A. Stern, 'Defining global public goods', in: I. Kaul, I. Grunberg & M.A. Stern (red.), *Global public goods*, Oxford: Oxford University Press, 1998, blz. 3.

Over de auteur

DR WINFRIED RUIGROK is hoogleraar internationaal management en directeur van het *Research Institute for International Management* aan de Universiteit van St. Gallen (HSG), Zwitserland.

Is er een optimaal wisselkoersregime voor ontwikkelingslanden?

ROB VOS

Dollarisering in Latijns-Amerika

VOLGEND JAAR MOETEN WE ONZE GULDENS inleveren voor euro's. Sommigen hebben zich wellicht afgevraagd of we van deze verandering van munteenheid beter zullen worden. De vraag waar ik op in wil gaan is of de invoering van de euro deel is van een proces waarin de wereldeconomie om steeds minder valuta zal draaien. Waarom zouden zo'n 185 afzonderlijke landen allemaal hun eigen geld moeten drukken? We leven in een wereld met feitelijk maar twee producenten van *soft drinks*, twee hoofdleveranciers van vliegtuigen en drie fabrikanten van tandpasta. De bank- en verzekeringswereld raakt steeds meer vervlochten en geconcentreerd. Dus waarom al die verschillende muntsoorten? Zou de wereld niet beter af zijn met slechts enkele valutazones (bijv. dollar-, euro- en yenzones)? En waarom niet simpelweg één wereldvaluta introduceren, zoals Nobelprijswinnaar Robert Mundell onlangs heeft voorgesteld?¹ Zou de wereldeconomie, inclusief de ontwikkelingslanden, hiervan kunnen profiteren?

Het is niet mijn bedoeling een nieuw, groots plan voor het internationale monetaire stelsel te schetsen. Ik zal me hoofdzakelijk richten op de vraag of ontwikkelingslanden er goed aan zouden doen hun eigen munteenheid af te schaffen en in te ruilen voor een sterke munt als de dollar of zelfs de euro. Ik heb zelf van nabij kunnen meemaken hoe Ecuador begin vorig jaar overstapte op de US dollar als officieel betaalmiddel. Ecuador nam dit besluit tijdens een diepe economische en politieke crisis. Dit is geen geïsoleerd geval. Invloedrijke economen hebben officiële dollarisering, zoals in Ecuador, aanbevolen als een optimaal wisselkoersregime, vooral voor Latijns-Amerika. Guatemala en El Salvador hebben begin dit jaar belangrijke stappen in dezelfde richting gezet door de dollar naast de eigen munteenheid als officieel betaalmiddel te accep-

Peso's, dollars of misschien wel euro's. Houden Derde- Wereldlanden het bij hun oude, vertrouwde eigen munteenheid, met vaste of flexibele koers, al dan niet gekoppeld aan de valuta van de naastbijgelegen grote stabiele economie? Fix of flex? De greenback van Seattle tot Santiago? Elk voordeel heeft zijn nadeel...

teren, terwijl in Argentinië en Mexico serieus wordt gesproken over een vergelijkbare stap. De dollar als betaalmiddel van 'Seattle tot Santiago'² lijkt binnen handbereik.

De discussie over optimale wisselkoersregimes is zo oud als het vak internationale monetaire economie. Men zou denken dat daar dus simpele leerboekantwoorden op gegeven kunnen worden. Gekscherend, maar niet onterecht, wordt vaak beweerd dat bij examens inleidende economie altijd dezelfde vragen worden gesteld, maar dat de antwoorden steeds anders luiden. Niets is minder waar wat betreft de vraag wat het beste wisselkoersregime is. Het meest recente goede antwoord is blijkbaar om maar helemaal geen wisselkoers te hebben, de eigen munt af te schaffen en een internationaal geaccepteerd betaalmiddel als de dollar in te voeren. Niet alle economiedocenten zullen echter zo'n antwoord goedkeuren.

De recente financiële crises in Azië, Rusland, Mexico, Brazilië en elders hebben het debat over het juiste wisselkoersregime opnieuw doen oplaaien. Velen zien een verkeerd wisselkoersbeleid als een belangrijke oorzaak van Mexico's crisis in 1994-1995 en de Aziatische crisis van 1997-1998. Mexico hield tot eind 1994 de koers van de peso binnen een tevo-

ren vastgestelde bandbreedte. De regering had zich sterk gemaakt om de koers stabiel te houden binnen de vastgestelde marge en gaf daarmee aan een strak monetair beleid te voeren. Mexico werd lang geprezen voor dit verantwoord macro-economisch beleid. Eind 1994 bleek dit plots niet meer zo verantwoord; de Mexicaanse regering werd nu bekritiseerd te lang te hebben vastgehouden aan haar belofte de *peso* te verdedigen. Toen Mexico de *peso* uiteindelijk devalueerde, was het te weinig en te laat. De crisis was een feit.

Uiteraard was die crisis aan meer factoren te wijten dan alleen aan het wisselkoersbeleid, maar toen enkele jaren later de financiële crisis in Azië uitbrak, ging opnieuw de beschuldigende vinger richting wisselkoersregime. De snel groeiende economieën in Oost-Azië hadden hun valuta's gekoppeld aan de dollar. In de jaren '90 was veel kortlopend kapitaal naar die landen gevloeid. Dank zij de vaste koppeling aan de dollar ('hard peg') zagen buitenlandse investeerders weinig wisselkoersrisico. Toen er echter betalingsproblemen ontstonden om aan de opgelopen buitenlandse schuld te voldoen (o.a. door de forse stijging van de dollarkoers), nam de druk om te devalueren toe; investeerders zagen nu tevens een groot wisselkoersrisico en trokken zich *en masse* terug. Een nieuwe financiële crisis was geboren.

Met andere woorden, de impliciete garantie die een vast wisselkoersregime aan buitenlandse investeerders geeft, werd gezien als een van de onderliggende oorzaken van excessief lenen van kortlopend kapitaal, alsmede van de crisis die volgde toen die vaste wisselkoers niet meer houdbaar leek. Soortgelijke factoren speelden een rol bij de crises in Rusland (1998) en Brazilië (1999). Wie weet is Argentinië het volgende slachtoffer, mocht de reddingsoperatie van het IMF van 39 miljard dollar mislukken.

To fix or not to fix: is dat de kwestie?

Welke lessen zijn getrokken uit deze crisis van het wisselkoersregime? Vele economen zullen stellen dat er een consensus is ontstaan en dat de opties zijn gereduceerd tot twee: *to fix or not to fix*, dat wil zeggen de keuze tussen een volledig rigide en vaste wisselkoers of een volledig flexibele koers. Deze nieuwe consensus staat te boek als de hoekenbenadering ('corners approach').

Bijna alle landen met recente financiële problemen zijn overgestapt op een flexibele wisselkoers. Dit werd gezien als een adequaat antwoord op de crisis, omdat investeerders zodoende beter rekening zullen houden met het wisselkoersrisico. Gezien het economisch herstel in Brazilië, Mexico en een aantal van de Oost-Aziatische landen zou men kunnen concluderen dat dit een juiste beleidswijziging was.

Indonesië volgde het voorbeeld van zijn buurlanden en stapte in augustus 1997 over op een flexibel wisselkoersregime. Dit had in dit geval desastreuze gevolgen. De bodem viel weg onder de waarde van de *rupiah* en degenen die schuldpapieren bezaten die waren gewaardeerd in buitenlandse valuta, probeerden zo snel mogelijk al hun *rupiahs* in dollars om te zetten. Binnenlandse prijzen schoten omhoog; de economie stortte in. Sociale onrust en politieke instabiliteit waren het gevolg. De Indonesische economie worstelt nog steeds met herstel en de autoriteiten overwegen serieus een nieuwe beleidswijziging. Dit keer richting het andere extreem: een volledig vaste wisselkoers via instelling van een *currency board*³ of zelfs dollarisering.

Ook Ecuador probeerde begin 1999 het gevaar van een valuta- en bankcrisis te voorkomen door op een volledig flexibele wisselkoers over te stappen. Ook hier bleek het een recept voor een crisis. Een jaar later was de economische situatie zo onhoudbaar geworden, dat de regering een noodsprong maakte met de afschaffing van de eigen munt en de invoering van de dollar als officieel betaalmiddel. Net als in Indonesië sneuvelde het politieke hoofd van de president en was er een enorme economische achteruitgang.

Deze voorbeelden tonen aan dat wat vandaag nog wordt gezien als economisch wonder, morgen een griezilverhaal kan blijken. De 'corners approach', oftewel de keuze tussen 'fix' en 'flex', kan in de praktijk leiden tot een 'wipbeleid', met het ene moment een vaste en dan weer een vrije koers, zoals de ervaringen in Indonesië en Ecuador leren. Steeds meer economen vinden dat in deze wereld van grote kapitaalmobiliteit de balans zou moeten doorslaan ten gunste van 'fix'. En als het dan 'fix' moet zijn, waarom dan de zaak niet voor eens en voor altijd vastgelegd door een muntunie aan te gaan (desnoods unilateraal) met een sterke en stabiele partner, zoals de Verenigde Staten, en over te stappen op de dollar?

Dit debat richt zich vooral op de rol die de wisselkoers kan spelen ter vermindering van de kwetsbaarheid van ontwikkelingslanden voor externe schokken. Schommelende goederenprijzen en het gevaar van financiële crises kunnen enorme sociale gevolgen hebben en de economische ontwikkeling van een land tientallen jaren terugwerpen. Een groot aantal opkomende ontwikkelingslanden heeft recentelijk dergelijke klappen moeten incasseren. Dit debat over het juiste wisselkoersregime is derhalve ook van belang vanuit het perspectief van lange-termijnontwikkeling en armoedebestrijding. Is dollarisering wonder- dan wel paardenmiddel? Kan dollarisering meer economische stabiliteit op korte termijn brengen, waardoor landen zich beter kunnen richten op het oplossen van

structurele ontwikkelingsproblemen? Er zijn situaties die sterk pleiten voor dollarisering. Maar dit recept zal niet overal even goed werken. Een betere greep op de wisselkoers is geen voldoende voorwaarde voor grotere economische stabiliteit en een sociaal verantwoord macrobeleid.

Waarom de dollar?

In de praktijk bestaat er een grote diversiteit aan wisselkoersregimes. Ongeveer 40% van alle landen heeft een regime dat ergens tussen 'fix' en 'flex' in ligt; de rest is ongeveer gelijkmatig verdeeld tussen een vaste en een vrije wisselkoers. Waarom dan die obsessie van economen met de twee uitersten en waarom vinden ze kennelijk een tussenregime geen goed idee? Deze houding komt voort uit de macro-economische theorie, die een zogenaamd beleidstrilemma of onmogelijke drie-eenheid constateert: men kan niet tegelijkertijd een vaste wisselkoers, een onafhankelijk monetair beleid en een vrij kapitaalverkeer hebben. Als een regering alle drie doelstellingen tegelijk nastreeft, zal zij vroeger of later gestraft worden met destabiliserende kapitaalstromen. De Azië-crisis is een recent voorbeeld van zo'n beleidsconflict. Aangezien de meeste landen tegenwoordig vrij verkeer van kapitaal voorstaan, is de keuze gereduceerd tot twee opties: een vaste wisselkoers en dus beperking van de ruimte voor een eigen monetair beleid, of een flexibele koers, met ruimte voor zo'n eigen monetair beleid. De standaardtheorie stelt dat landen die kwetsbaarder zijn voor schommelende goederenprijzen, het beste kunnen kiezen voor een flexibele wisselkoers, zodat bij dalende prijzen de verslechterde handelsbalans hersteld kan worden via devaluatie en dank zij monetaire expansie negatieve effecten op de economische groei kunnen worden voorkomen. Landen die meer te maken hebben met instabiele kapitaalstromen of een zware buitenlandse schuldenlast, zouden beter af zijn met een vaste wisselkoers. Een devaluatie zou die schuldenlast, uitgedrukt in binnenlandse valuta, alleen maar erger maken.

Tot zo ver de standaardtheorie. Nieuwere inzichten beweren dat ook bij grote gevoeligheid voor particuliere kapitaalstromen het beter is een flexibele wisselkoers te hanteren. Zie de verschuiving in beleid in o.a. Mexico, Brazilië, Thailand en Korea. Investeerders zijn geneigd grotere risico's te nemen als het gevaar van wisselkoersschommelingen is afgedekt. Een vaste wisselkoers geeft een dergelijke garantie en kan dus leiden tot een excessieve toename van buitenlandse verplichtingen. Als zich dan betalingsproblemen voordoen, zullen investeerders zich snel en masse terugtrekken en ontstaat een valutacrisis. Een flexibele wisselkoers zou een betere waarborg bieden voor

een voorzichtiger opstelling van buitenlandse investeerders.

De voorstanders van dollarisering stellen echter dat een flexibele koers juist averechts zal werken.⁴ Een vrije koers zal leiden tot grote wisselkoersinstabiliteit in ontwikkelingslanden, omdat de mogelijkheden tot arbitrage (d.w.z. het afdekken van dit soort risico's) op de nog onderontwikkelde financiële markten maar beperkt of zelfs geheel niet aanwezig zijn. Grote onzekerheid omtrent de wisselkoers leidt tot hoge rentestanden, omdat investeerders gecompenseerd willen worden voor het grotere valutarisico. De hogere rente kan weer nieuw speculatief kapitaal aantrekken. De oplopende buitenlandse schuld daarentegen zal dan het gevaar oproepen van verdere ontwaarding van de nationale munt en investeerders zullen betalingsproblemen zien opdoemen. Een beetje slecht nieuws kan al leiden tot een massale uitstroom van kapitaal, een automatisch gevolg van het soort massapsychologie dat financiële markten in de praktijk beheerst. Dus gezien het gevaar dat wisselkoersonzekerheid genereert, lijkt het dan beter dit voor eens en voor altijd weg te nemen door over te stappen op de dollar.

Voorstanders van de dollar zullen voorts terecht zeggen dat in ontwikkelingslanden velen de dollar al vaak prefereren boven de eigen munt. Zo wordt in Latijns-Amerika en in veel landen van de voormalige Sovjetunie al zeker 30-60% van de banktegoeden aangehouden in dollars. Dit verschijnsel maakt het voeren van een eigen monetair beleid al weinig effectief. In termen van het trilemma is dus al één beleidsoptie weggenomen. Dus waarom niet een *de facto*-dollarisering van de economie verheven tot officieel beleid? Ecuador heeft de knoop vorig jaar doorgehakt, terwijl El Salvador en Guatemala forse stappen in die richting hebben gezet. Wie volgt?

Is dollarisering verstandig: het voorbeeld van Ecuador

Ecuador nam het besluit tot dollarisering tijdens een diepe financiële en economische crisis. Het land had veel onopgeloste structurele problemen en een historie van wankel economisch beleid.⁵ De drastische liberaliseringsmaatregelen na 1990 brachten geen duurzame verbetering. Dalende olieprijs (Ecuador is een olie-exporteur) en de gevolgen van El Niño in 1997-1998 sloegen een diep gat in de monetaire reserves van het land. De koers van de sucre, de nationale munt, moest begin 1999 worden losgelaten.⁶

De stap van 'fix' naar 'flex' is Ecuador niet goed gekomen. Banken hadden een groot deel van de leningen uitstaan in dollars. Door de waardedaling van de sucre werden deze onbetaalbaar voor bedrijven en personen die van inkom(st)en(s) in sueres afhan-

kelijk waren. Een groot deel van het bankwezen kwam onder curatele van de overheid. Het nationaal inkomen daalde met 7%; de armoede steeg in 1999 met zo'n 10%. Ecuador weigerde als eerste land ter wereld aan de verplichtingen op de heronderhandelde buitenlandse schuld (*Brady bonds*) te voldoen. De regering slaagde er niet in het tij te keren en steeds meer Ecuadorianen verwisselden hun *suces* zo snel mogelijk voor dollars. De druk op president Mahuad om af te treden werd steeds groter; op 9 januari 2000 nam hij het besluit tot dollarisering in de hoop op economische stabilisering en politiek overleven. Mahuad werd op 21 januari gedwongen tot aftreden en verdween van het politieke toneel. De dollar bleef.

Sinds juli 2000 vertoont de economie weer een licht herstel. De inflatie daalt langzaam, maar is nog ver boven het internationale peil. In februari-maart 2000, vlak na de dollarisering, schoot het prijspeil omhoog naar liefst 15% op maandbasis. In december 2000 stegen de prijzen nog altijd met 3% op maandbasis. Het inflatiecijfer voor het hele jaar is bijna 100%. Daarom is de koopkracht van de bevolking (nu in dollars) sterk gedaald. De verwachting is dat pas in 2002 het inflatiepeil meer in de pas zal gaan lopen met de Verenigde Staten en tot beneden de 10% zal dalen.

De economie en de bevolking van Ecuador zijn op een zwaar dieet gezet. Zelfs met een pleister op de mond lukt het afvallen maar moeizaam. Volgens de meest fervente voorstanders zal dollarisering niet alleen het juiste dieet voorschrijven, maar ook tot verbetering van levensstijl leiden. In economenjargon betekent dat meer fiscale discipline en betere controle van het bankwezen doordat de geldpers bij het grof-vuil is gezet. Voorts zal het de overheid dwingen tot flexibilisering van de arbeidsmarkt. Om deze redenen staat men een soort Nike-strategie voor bij dollarisering: *just do it*.⁷ Dit in plaats van het zeer geleidelijk proces van de vorming van de Europese monetaire unie, waarbij de nieuwe munt eerder eindpunt dan startpunt is van een hervormingsproces.

Ecuadors voorbeeld leert dat de Nike-strategie gevaarlijk kan zijn. Zij gaat met grote sociale kosten gepaard en de positieve effecten komen slechts geleidelijk tot stand. De nog zeer hoge inflatie in Ecuador heeft voor een deel te maken met implementatieproblemen. De conversiekoers die in januari 2000 werd vastgesteld, was erg hoog (25.000 *suces* per dollar) omdat men vreesde onvoldoende dollars beschikbaar te hebben ter omwisseling van de binnenlandse geldhoeveelheid. Het is zeer de vraag of deze vrees gerechtvaardigd was, gegeven de hoge mate van *de facto*-dollarisering van de economie, ofwel alle dollars verborgen onder de matrassen van particulieren. Het gevolg is wel dat er een feitelijke devaluatie plaats-

vond van zo'n 50% ten opzichte van de marktwaarde van de *sucre* vlak voor de speculatieve weken die voorafgingen aan de dollarisering. Deze devaluatie werkte door in de binnenlandse prijzen. Andere factoren die de inflatie nog hoog houden, zijn het trage tempo van afschaffing van subsidies op energieprijzen en het gebrek aan munten (wisselgeld) en daardoor de afronding naar boven op hele dollars van vele prijzen. Ten slotte zijn er aangekondigde belastingverhogingen (BTW), die op zich zelf noodzakelijk zijn om de begroting te financieren.

Dit laatste is onderdeel van een belastinghervormingsplan en geeft aan dat de Nike-strategie in zekere zin lijkt te werken. Maar de veranderingen komen niet vanzelf en verlopen langzaam. Ook de stabilisering kost veel tijd en vergt een hoge sociale prijs. Verdient het derhalve wel aanbeveling zoveel speelruimte in macro-economisch beleid op te geven als voorgeschreven door het dollariseringsdieet?

Het opleggen van de zware monetaire en fiscale discipline die een dollariseringsplan vereist, kan vooral aantrekkelijk zijn voor landen met een moeizame historie op dat gebied. Het opgeven van macro-economische speelruimte vrijwaart een land nog niet van fiscale en betalingsbalansproblemen. Panama kent al bijna honderd jaar de dollar als betaalmiddel en heeft wel een lage inflatie, maar kent desalniettemin onevenwichtigheden, recessies en diepgewortelde sociale problemen.⁸ Argentiniës *currency board* (sinds 1991) komt dicht in de buurt bij wat ook met dollarisering kan worden nagestreefd. Het land heeft een lange geschiedenis van hyperinflatie en monetaire instabiliteit achter zich kunnen laten. Niettemin is de economie gevoeliger dan ooit voor externe schokken. De economische groei was er in de jaren '90 erg instabiel. De Mexicaanse en Braziliaanse crises van respectievelijk 1994 en 1999 hebben geleid tot teruglopende kapitaalstromen en afnemende concurrentie van exporten. Terwijl Brazilië zich, dank zij een devaluatie van de *real*, netjes hersteld heeft, maakt Argentinië al vijf jaar een recessie mee, kampt het met een groot werkloosheidsprobleem en kent meer armoede dan voor invoering van de *currency board*.⁹ Het valt nog te bezien of de onlangs overeengekomen reddingsoperatie van het IMF van 39 miljard dollar voldoende zal zijn om de *currency board* te redden. Het gebrek aan macro-economische flexibiliteit breekt Argentinië op.

Ecuador en andere dollariserende landen zullen hiermee rekening moeten houden. Aan de fiscale zijde zullen, behalve belastinghervormingen, mechanismen gevonden moeten worden om externe schokken beter op te vangen (zoals fiscale stabilisatiefondsen). Ook als er geen onzekerheid over koersverloop meer is, blijft een risico van destabiliserende kapitaalstromen aanwezig. Dat is inherent aan de werking van finan-

ciële markten.¹⁰ Een bepaalde mate van controle op kapitaalstromen en banktoezicht is van belang om enige speelruimte in het beleid te behouden. Om dit soort mechanismen goed te laten functioneren, zijn institutionele hervormingen nodig en moet vaak de macht van sterke economische belangengroepen gebroken kunnen worden. Ecuador worstelt hier thans mee en duidelijk is dat de verandering niet vanzelf met de dollarisering komt.

In het geval van Argentinië en Ecuador blijkt dat de sociale aanpassingskosten van een rigide wisselkoersregime bij slecht economisch weer zeer hoog kunnen zijn. De arbeidsmarkt dient flexibeler te worden, zelfs wanneer dat gepaard gaat met nominale loondalingen. Uit onderzoek naar 17 Latijns-Amerikaanse landen blijkt dat dalende lonen en werkgelegenheid tot de belangrijkste factoren horen van toenemende armoede en ongelijkheid bij neerwaartse conjunctuur.¹¹ Het ontbreken van een flexibel monetair beleid doet dan het gebrek aan een adequaat sociaal vangnet des te meer gevoelen. Een goed functionerend stelsel van sociale zekerheid en maatschappelijk welzijn (met werkloosheidsverzekeringen of werkgelegenheidsprogramma's) ontbreekt nagenoeg geheel in de nu dollariserende ontwikkelingslanden. Ook hieraan dient gewerkt te worden. Kortom, dollarisering zet landen weliswaar op een afslankingsdieet, maar leidt niet automatisch tot een gezonder levensstijl.

Conclusies

Doen ontwikkelingslanden er dus goed aan hun zwakke munt in te wisselen voor een sterke valuta, zoals de dollar? Er is geen antwoord dat geldig is voor alle landen. Een strak en vast wisselkoersregime is waarschijnlijk zinvol voor een kleine volkshuishouding die monetaire en financiële stabiliteit hard nodig heeft en die zo'n situatie niet met eigen beleid kan bewerkstelligen. Als de Verenigde Staten ook de voornaamste economische partner zijn (voor handels- én kapitaalverkeer), dan kan invoering van de dollar een zinvolle aanpak zijn om zo de gewenste stabiliteit als het ware te importeren. Begin vorig jaar voldeed Ecuador in belangrijke mate aan deze criteria. Suriname voldoet er in iets mindere mate aan, maar wellicht toch voldoende om een dergelijke stap te overwegen, ook al is een discussie daarover nog niet echt op gang gekomen. El Salvador en Guatemala zijn (zowel geografisch als economisch) wel dichtbij *Uncle Sam*, maar hebben een radicale maatregel met het oog op invoer van monetaire stabiliteit veel minder hard nodig. Sterker nog, het concurrerend houden van de eigen munt heeft bijgedragen tot hun relatief economisch succes in de jaren '90.¹² In Argentinië wordt ook al enige tijd serieus aan dollarisering gedacht.

Thans heeft het echter serieuze problemen om zijn vaste wisselkoersregime (via een *currency board*) overeind te houden. Zo is de handel voornamelijk afhankelijk van de gemeenschappelijk markt in het kader van Mercosur (lees Brazilië), waardoor het steeds meer concurrentiepositie verliest omdat het zichzelf de vrijheid heeft ontnomen te devalueren. Het kan dit probleem niet oplossen door te dollariseren. Een soortgelijke redenering gaat ook op voor Indonesië.

Ecuadors voorbeeld toont echter ook aan dat het dieet dat dollarisering oplegt, wel helpt om stevig de broekriem aan te halen, maar dat het niet automatisch en op korte termijn leidt tot stabilisering en hervormingen. Het kan ook een gevaarlijke strategie zijn, omdat zonder een gezondere levensstijl het dieet kan leiden tot economische en sociale anorexia.

Het verminderen van wisselkoersrisico's in de wereldeconomie is wenselijk. Zelfs als er echter maar één wereldmunt zou bestaan, is het gevaar van financiële crises nog niet verdwenen. Het zou hooguit één van de punten zijn op de agenda van hoognodige hervormingen van het internationale monetaire stelsel. In de toekomst zouden allerlei landen de euro ook aantrekkelijk kunnen gaan vinden. Voor een 'euroïsering' gelden evenwel dezelfde kanttekeningen als met betrekking tot dollarisering.

Hoe belangrijk ook, toepassing van een specifiek wisselkoersregime is geen wondermiddel dat alle macro-economische problemen vanzelf zal oplossen. Sterker nog, anders dan de hedendaagse conventie onder economen: 'to fix or not to fix, that is *not* the question'. Zolang economen niet naar de bredere beleidsagenda en specifieke context van landen kijken, zal de visie op wat het beste wisselkoersregime is, net zo instabiel blijven als kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden. ■

Noten

- 1 Zie Robert Mundell, *Currency areas, volatility and intervention*, New York: Columbia University, (mimeo) (voor een verkorte versie, zie *The Wall Street Journal*, 4 april 2000).
- 2 Zie Robert Barro, 'Let the dollar reign from Seattle to Santiago', in: *The Wall Street Journal*, 8 maart 1999.
- 3 Onder een *currency board* heeft het land een eigen munt, maar is de wisselkoers bij wet vastgelegd en dus niet meer aanpasbaar via monetair beleid. De binnenlandse geldhoeveelheid is volledig gedekt door de deviezenvoorraad; veranderingen in het geldaanbod zijn direct gekoppeld aan de betalingsbalans. Landen met een *currency board* zijn o.a. Hongkong, Argentinië, Estland, Litouwen, Bulgarije en Bosnië.
- 4 Zie bijv. bijv. Ricardo Hausmann, Michael Gavin, Carmen Pages-Serra & Ernesto Stein, *Financial turmoil and the choice of exchange rate regime*, Office of Chief Economist Working Paper No. 400, Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 1999; Guil-

- lermo Calvo, 'On dollarization', University of Maryland, 1999, <http://www.bsos.umd.edu/econ/ciecalvo.htm>; en *ibid.*, 'Capital markets and the exchange rate. With special reference to the dollarization debate in Latin America', University of Maryland, 2000, <http://www.bsos.umd.edu/econ/ciecalvo.htm>.
- 5 Zie Rob Vos, 'Balance of Payments Liberalization, Employment and Distribution in Ecuador, 1988-98', Working Paper No. 311, Institute of Social Studies, The Hague, 2000 (te verschijnen in a.w. *noot 12*).
 - 6 Ecuador had toen nog een min of meer vast wisselkoerssysteem, een zg. 'crawling peg'. De koers van de sucre ten opzichte van de dollar werd met een tevoren vastgestelde en aangekondigde periodiciteit (dag, week of maand) en percentage aangepast.
 - 7 Dit motto is ontleend aan de reclamecampagne van het sportschoenenmerk Nike. Het geeft uitdrukking aan een levenshouding waarbij men uitdagingen open tegemoet treedt, of, anders gezegd, *niet zeuren, maar doen!* Inmiddels is het motto - vooral in de Verenigde Staten - populair geworden en wordt er in tal van (serieuze) publikaties op allerlei gebied aan gerefereerd.
 - 8 Zie voor een recente analyse bijv. Niek de Jong & Rob Vos, 'Economic reforms and rising inequality in Panama', ISS Working Paper Series No. 318, The Hague: Institute of Social Studies.
 - 9 Zie Lance Taylor & Rob Vos (2000) 'Balance of payments liberalization: the effects on employment, distribution and poverty in Latin America and the Caribbean' (te verschijnen in a.w. *noot 12*). Voorts Roberto Frenkel & Martín González, 'Macroeconomic performance, employment and income distribution: Argentina in the 1990s', 2000 (te verschijnen in a.w. *noot 12*).
 - 10 Zie Rob Vos, *Debt and Adjustment in the World Economy*, Londen, Basingstoke/New York: Macmillan/St. Martin's Press, 1994.
 - 11 Zie Enrique Ganuza, Ricardo Paes de Barros & Rob Vos, 'Effects of liberalization on poverty and inequality', 2000 (te verschijnen in a.w. *noot 12*).
 - 12 Zie Rob Vos, Lance Taylor & Ricardo Paes de Barros (red.), *Economic Liberalization and Income Distribution: The Case of Latin America*, Cheltenham: Edward Elgar (in 2001 te verschijnen).

Over de auteur

DR. ROB VOS is hoogleraar Finance and Development en Deputy Rector aan het Institute of Social Studies te Den Haag. Dit is een verkorte Nederlandstalige versie van zijn oratie *Development and the Colour of Money. Should developing countries have their own currency*. De volledige tekst in het Engels is verkrijgbaar bij het Institute of Social Studies (promotions@iss.nl). In november 1998 publiceerde hij in de *Internationale Spectator*, 'De crisis in Azië en Latijns-Amerika: en nu de zondvloed?' (jrg 52-11, blz. 571-575).

Dayton + 5

HELEEN E. BAKKER

De tijd dwingt, maar laat zich niet dringen

VIJF JAAR NADAT IN HET AMERIKAANSE DAYTON een vredesakkoord werd uitonderhandeld met de strijdende partijen in Bosnië-Herzegovina, wordt er volop teruggeblikt. Het ceremoniële hoogtepunt van dit eerste 'vredesjubileum' vond plaats op 17 en 18 november 2000, op dezelfde luchtmachtbasis in Dayton waar Richard Holbrooke toentertijd het vuur uit zijn schenen rende om de partijen, zo niet tot redelijkheid, dan toch in ieder geval tot buigzaamheid te bewegen.¹

Onder aanvoering van het Amerikaanse *Peace Institute* verzamelde zich hier een bont gezelschap van beleidsmakers, politici, academici en journalisten uit vele windstreken om vijf jaar na dato de balans op te maken. Conclusie: we zijn er nog lang niet.

In de diverse beschouwingen die in de afgelopen periode de kranten haalden, voert pessimisme de boventoon. Vijf jaar en vijf miljard gulden aan internationale hulpstromen verder, wordt het resultaat van alle inspanningen in Bosnië als 'minimaal' bestempeld: economische en institutionele hervormingen blijven uit, corruptie krijgt (dientengevolge?) ruim baan, de eenheidsstaat komt niet van de grond en nationalisme als ideologie heeft nog steeds geen schipbreuk geleden, getuige de verkiezingen van 11 november 2000. Alles in overweging nemende, concludeert de voorzitter van de *International Crisis Group*, James Lyon, dan ook dat alle moeite tevergeefs is geweest en dat Bosnië, vijf jaar na Dayton, terug is bij af.²

Is dit pessimisme gerechtvaardigd? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, wordt in dit artikel een aantal feiten op een rij gezet. Als referentiekader fungeren de prioriteiten die de internationale gemeenschap hanteert *vis à vis* de Bosnische autoriteiten: 1 terugkeer van vluchtelingen en ontheemden; 2 hervorming van de economie; en 3 versterking van de staatsin-

Geeft het eerste lustrum van het vredesakkoord van Dayton aanleiding tot vreugde of frustratie? Op het scorebord van de internationale gemeenschap voor Bosnië-Herzegovina staan drie prioriteiten: terugkeer van vluchtelingen, hervorming van de economie en versterking van de instellingen van de multi-etnische eenheidsstaat. Is het glas half leeg of half vol?

stellingen.³ De momentopname van Bosnië op deze drie punten wordt vervolgens afgezet tegen de toekomstperspectieven van het land, door enkele - dynamische - omgevingsfactoren in beschouwing te nemen. Het artikel sluit af met enkele opmerkingen over de rol van de internationale gemeenschap, die zich, in de luwte die de fragiele vrede biedt, in toemende mate afvraagt *wat* het met Bosnië aanmoet: meer, of juist minder interveniëren?

De stand

Terugkeer vluchtelingen en ontheemden blijft de onbetwiste prioriteit van de internationale gemeenschap in Bosnië: als hieraan geen gevolg wordt gegeven, zouden *de facto* de etnische zuiveringen die tijdens de oorlog (1992-1995) plaatsvonden, gestand worden gedaan. Iedereen die wil terugkeren naar de plaats waar hij/zij voor de oorlog woonde, moet hier toe in de gelegenheid worden gesteld, zo luidt de boodschap. Gemakkelijker gezegd dan gedaan, zoveel is duidelijk. Van de lappendeken die Bosnië voor de oorlog was, is weinig over. Het huidige Bosnië bestaat uit twee entiteiten. De *Republica Srpska* (RS) is praktisch etnisch homogeen: de bevolking bestaat nagenoeg alleen uit Bosnische Serviërs. De *Moslim-Kroatis-*

che Federatie herbergt weliswaar moslims en Bosnische Kroaten (en een handjevol Bosnische Serviërs), maar ook hier neigen de bevolkingsgroepen naar het creëren van hun eigen eilandjes.

Desondanks beginnen de inspanningen die de internationale gemeenschap zich op het gebied van de vluchtelingenterugkeer heeft getroost, vrucht af te werpen: in het jaar 2000 keerden 50% meer vluchtelingen terug naar een gebied waar zij een minderheid vormen, dan in het jaar daarvoor. Eind oktober betrof het 46.000 moslims, Bosnische Serviërs en Bosnische Kroaten, aldus UNHCR. Sinds het einde van de oorlog keerden in totaal ruim 700.000 mensen terug naar huis en haard, waarvan zo'n 13% naar een gebied waar zij een minderheid vormen. Blijven er nog steeds 1,5 miljoen mensen over die *niet* zijn teruggekeerd: van hen bevindt zich ongeveer de helft in het buitenland. De overige 780.000 wonen elders in Bosnië, dikwijls in het huis van iemand die zelf is verdreven.⁴ De verwachting is dat 2001, evenals 2000, een goed 'terugkeerseizoen' zal worden, maar dat het aantal terugkeerders in de jaren daarna geleidelijk zal afnemen. Het is immers niet aannemelijk dat mensen bijna tien jaar na dato nog zullen terugkeren naar een plaats waar hun slechts ruïnes en vijandigheid wachten. Bovendien zijn de economische perspectieven in bepaalde terugkeerregio's zo weinig florissant, dat hiervan nauwelijks aantrekkingskracht uitgaat. Veel jongeren verkiezen nu al een (nieuw) leven in de stad boven terugkeer naar het oude dorp, dat hun werk noch vertier biedt.

Economische hervormingen. Het doorvoeren van een ingrijpend economisch hervormingsprogramma is een noodzaak waaraan niet kan worden voorbij gegaan. Na de oorlog vertoonde de economie van Bosnië-Herzegovina hoge groeipercentages (in 2000 zo'n 10%), maar deze groei werd voornamelijk gedreven door de instroom van buitenlands geld, ter ondersteuning van de wederopbouw. Tussen 1995 en 2000 vond zo'n 5 miljard dollar zijn weg naar Bosnië; deze kapitaalinjectie zorgde na de verwoestende oorlog voor de nodige werkgelegenheid. *Self-sustainable* is deze groei echter geenszins: nu de infrastructurele wederopbouw een eind is gevorderd, en donorgelden langzaam opdrogen, komt de kwetsbaarheid van de Bosnische economie in volle omvang aan het licht. Het BNP is nog slechts de helft van wat het voor de oorlog was;⁵ de werkloosheid schommelt rond de 40% en de begrotingen van beide entiteiten vertonen flinke tekorten. De economische malaise vertaalt zich in toenemende sociale onrust, nu zelfs salarissen, pensioenen en andere uitkeringen niet meer kunnen worden betaald.

Naast de gevolgen van een verwoestende oorlog moet Bosnië het hoofd bieden aan de nasleep van

veertig jaar communisme. Deze transformatie verloopt niet zonder slag of stoot, net zomin als dat elders in het voormalig Oostblok het geval was (en is). Het bekende recept (privatisering van staatsbedrijven, liberalisatie van markten, aantrekken van buitenlandse investeringen, hervorming van de financiële sector, enz.) wordt wel voorgeschreven, maar slechts mondjesmaat opgevolgd. Economische hervormingen zijn in Bosnië-Herzegovina broodnodig, maar ze worden vooralsnog met weinig voortvarendheid ter hand genomen. De reden? Achter het verzet tegen verandering gaan grote particuliere belangen schuil. De gevestigde orde heeft de meeste baat bij ondoorzichtige praktijken en gebrek aan regelgeving; verzet tegen ingrijpende veranderingen gaat de oude garde gemakkelijk af en het wordt nauwelijks afgestraft.⁶

Versterken staatsinstellingen. Misschien wel het meest fundamentele doel dat de internationale gemeenschap zich stelt, is het versterken van de multi-etnische eenheidsstaat Bosnië-Herzegovina. Het Vredesakkoord van Dayton legt onder deze staat een flinterdun fundament: de Grondwet van Bosnië (in Dayton opgesteld en als Annex bij het Akkoord gevoegd) deelt nagenoeg alle bevoegdheden toe aan de twee entiteiten, met inbegrip zelfs van defensie. De staat mag zich slechts bezighouden met buitenlands beleid, handelsbetrekkingen en enkele 'losse eindjes' die de entiteitsgrenzen overschrijden, zoals communicatie, transport en luchtverkeer. Deze minimale staat was in Dayton weliswaar het maximaal haalbare, maar liep al snel tegen zijn grenzen van autoriteit aan, vanwege hetzelfde gebrek aan politieke wil dat Dayton parten speelde. Wetgeving op nationaal niveau komt nauwelijks tot stand. De resultaten die zijn behaald op het gebied van *nation building*, vinden hun oorsprong in inspanningen van de internationale gemeenschap: de vlag, het volkslied, de munteenheid, de gemeenschappelijke nummerplaten en, sinds kort, het gemeenschappelijke paspoort. Sinds Dayton werden maar liefst negentien wetten inzake staatsvorming door de achtereenvolgende Hoge Vertegenwoordigers (Bildt, Westendorp en Petritsch) opgelegd.⁷

Pogingen de staat meer gewicht te geven ten opzichte van de entiteiten, worden vooral door de Bosnische Serviërs verijdeld. Er is hierbij sprake van een merkwaardige ommekeer: de partij die de meeste moeite had Dayton te accepteren, klampt zich vandaag de dag uit alle macht vast aan de bepalingen van dat zelfde Akkoord. Politici die oproepen tot een herziening van Dayton, omdat de houdbaarheidsdatum van het Akkoord zou zijn verstreken, stuiten in de RS op een muur van onwil: Dayton vormt nu immers de beste bescherming van de Servische Republiek, en daarmee van de Bosnisch-Servische belangen.⁸

Ondanks het gebrek aan medewerking wordt aan het ideaal van de eenheidsstaat vastgehouden. Een alternatief (twee entiteiten die op eigen kracht verdergaan) is er immers niet: indien dit scenario bespreekbaar zou worden gemaakt, zouden de visioenen van eigen imperia en de etnische zuiveringen die hiervan het gevolg waren, worden beloofd. Bovendien vereist toetreding tot Europese instellingen, zoals de Raad van Europa en, op termijn, de Europese Unie, een sterke staat, die als eenheid kan opereren. Hetzelfde geldt voor toetreding tot Euro-Atlantische structuren, zoals de NAVO. Een *Partnership for Peace*-overeenkomst is uitgesloten zolang er geen sprake is van een gemeenschappelijk defensiebeleid en een geïntegreerd leger.

Conclusie...? Als we alles in overweging nemen, lijkt, na bovenstaande beschouwingen, pessimisme inderdaad op zijn plaats. Op alle drie de prioritaire beleidsterreinen lijkt het adagium *too little, too late* van toepassing. Vluchtelingen keren in te kleine getale en te langzaam terug. De economie verkeert in het slop en de staatsinstellingen zijn veelal nog lege hulzen. De doemdenkers lijken, kortom, in het gelijk te worden gesteld: het wordt niks met Bosnië-Herzegovina.⁹

Een dergelijke conclusie is echter niet alleen onwerkbaar, maar ook voorbarig. De conclusie is onwerkbaar, omdat pessimisme al snel verwordt tot defaitisme ('laten we er maar mee ophouden') of, erger nog, fatalisme ('het kan toch nooit wat worden met die vreselijke Balkan'). De negatieve kijk op ontwikkelingen in Bosnië-Herzegovina, die onder commentatoren de laatste tijd *bon ton* is, is een doodlopende weg en draagt niet bij aan de levensvatbaarheid van het 'project' Bosnië-Herzegovina. De conclusie is eveneens voorbarig, omdat er, zowel buiten als binnen Bosnië, wel degelijk sprake is van hoopgevende ontwikkelingen, die een positiever beeld rechtvaardigen. Naast de resultaten die op de drie prioritaire beleidsterreinen wel degelijk zijn geboekt (het is immers niet zo dat er helemaal niets tot stand is gekomen), betreft het enige recente ontwikkelingen die de beleidsomgeving in Bosnië positief beïnvloeden en aanleiding geven tot een meer optimistische voorstelling van zaken.

De trend

Ontwikkelingen in de regio. Allereerst zijn daar de ontwikkelingen in de omliggende landen. Sinds de HDZ – de nationalistische partij van voormalig president Tudjman – een verkiezingsnederlaag leed, waait er in Kroatië een andere wind: president Mesi_ en premier Racan zijn hervormingsgezinde, Europees-georiënteerde politici, die goed beseffen dat de

toekomst van hun land niet in nationalistische groothedswaanzin ligt. Kroatië is de weg van Europese integratie ingeslagen en doet hard zijn best om binnen Europa voor vol te worden aangezien. De consequenties, die misschien niet altijd even gemakkelijk aan de bevolking zijn uit te leggen (zoals medewerking met het Joegoslavië Tribunaal in Den Haag), worden op de koop toe genomen. De banden met de Bosnische Kroaten aan de andere kant van de grens, in het bijzonder in het *hardline*-gebied Herzeg Nova, worden niet ontkend, maar wel verzakelijkt. Onlangs kondigde de Kroatische regering aan de bijdrage aan het Bosnisch-Kroatische leger, de HVO, te zullen terugbrengen van 300 miljoen Kuna (in 2000) tot 50 miljoen Kuna (in 2001).¹⁰ De Bosnische tak van de HDZ, die nog steeds op de steun van de overgrote meerderheid der Bosnische Kroaten kan rekenen, komt hiermee in internationaal opzicht geïsoleerder te staan; nu de Kroatische belangstelling voor de Bosnische zaak is afgenomen, verflauwt de *life line* met het moederland enigszins en worden de Bosnische Kroaten op zichzelf teruggeworpen.

De revolutie die zich de afgelopen maanden in de Federale Republiek Joegoslavië heeft voltrokken, heeft velen al helemaal met stomheid geslagen. De nieuwe president Ko_tunica is met open armen verwelkomd door het Westen; Joegoslavië heeft inmiddels zijn opwachting gemaakt in verscheidene internationale fora waaraan het, sinds het uiteenvallen van de voormalige Federale Republiek, niet deelnam: de VN, de OVSE, het Stabiliteitspact. Zelfs de critici van Ko_tunica (en die zijn er, want ook Ko_tunica is een nationalist) moeten toegeven dat het met Ko_tunica beter zaken doen is dan met zijn verguisde voorganger Milo_evi_, onder wiens bewind Joegoslavië tot internationale paria verwerd. Tot nog toe stemt het gedrag van Ko_tunica hoopvol en slaat hij in het internationale debat de juiste toon aan. De verwachtingen zijn dan ook hooggespannen.

Waarom zijn de ontwikkelingen in de buurlanden *goed* voor Bosnië? Allereerst gaat er een voorbeeldfunctie van uit. Voor de Balkan geldt dat het onherroepelijk deel uitmaakt van Europa, net zozeer als de voormalig communistische landen in Midden- en Oost-Europa. Deze laatste landen hebben zich het afgelopen decennium laten leiden door het perspectief op toetreding tot de Europese Unie, en hun beleid op deze toetreding afgestemd. De groep Zuid-Oost-Europese landen begint pas nu, nu de lucht na de afscheidingsoorlogen is opgeklaard, aan een inhaalslag. Ook voor deze landen is er maar één weg: Europa. Dat besef is in landen als Slovenië, Kroatië en Macedonië volop doorgedrongen; deze landen nemen de 'toenadering' tot Europa uitermate serieus. Nu – volgens het meest optimistische scenario – ook

Joegoslavië 'om' is, kan Bosnië-Herzegovina niet achterblijven. Waar gewerkt wordt aan toenadering tot Europa, schieten Europese waarden en normen, waaronder het respect voor minderheden, wortel. Nu de grond in de buurlanden 'vruchtbaarder' is geworden, kan ook in Bosnië beter worden geoogst.

Van de voortgang die aan gene zijde van de grenzen wordt geboekt, gaat eveneens een waarschuwingssignaal uit. Bosnië kan zich niet veroorloven achter te blijven bij zijn buurlanden: de aandacht (en de daarbij behorende financiële middelen) van de internationale gemeenschap zullen bij gebrek aan resultaat andere, meer dankbare, bestemmingen zoeken. Van het 'nieuwe' Joegoslavië gaat een grote aantrekkingskracht uit, getuige het vele hoge bezoek dat Ko_tunica uit het buitenland mocht ontvangen en de daarbij behorende (financiële) steunbetuigingen. Bestuurders en burgers in Bosnië zijn zich hier terdege van bewust: men beseft dat het geduld van de internationale partners niet oneindig is.

Ontwikkelingen in de buurlanden dragen, tot slot, in belangrijke mate bij aan de regionale stabiliteit. Op 15 december 2000 knoopten Belgrado en Sarajevo diplomatieke betrekkingen met elkaar aan. De erkenning van Bosnië-Herzegovina door de vroegere agressor is hiermee een feit: grenzen staan niet langer ter discussie; territoriale claims behoren tot het verleden. Deze wederzijdse erkenning brengt een bepaalde rust mee, die hard nodig is om gezamenlijk aan een betere toekomst te werken. Mensen voelen zich veiliger en zien de toekomst met meer vertrouwen tegemoet nu Milo_evi_ van het toneel is verdwenen en Ko_tunica aangeeft volgens de regels van het (Europese) spel te willen spelen. De internationale gemeenschap zou er goed aan doen elementen die in dit proces 'stoken' en de territoriale integriteit van Bosnië-Herzegovina in twijfel trekken, direct de mond te snoeren. Zolang mensen immers mentaal blijven morrelen aan de internationaal erkende grenzen van Bosnië, is de toekomst van het land onzeker: dit geldt zowel voor de Bosnische Serviër die blijft dromen over aansluiting bij Joegoslavië, als voor de Bosnische Kroaat die zijn hoop op het 'moederland' heeft gericht. Dergelijke 'fantasieën' ondermijnen vanzelfsprekend het vertrouwen van de moslims in de eenheidsstaat Bosnië-Herzegovina en staan de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden in de weg.¹¹

Het politieke klimaat in Bosnië. Stukje bij beetje verandert ook het politieke klimaat in Bosnië zelf. Een tweede – mogelijk – positieve ontwikkeling ligt dan ook besloten in de uitslag van de algemene verkiezingen, die op 11 november 2000 werden gehouden. Het eerste oordeel over deze verkiezingsuitslag was, geheel in lijn met het hiervoor geconstateerde pessimisme, nogal negatief: de verpletterende

nederlaag die de internationale gemeenschap de nationalistische partijen had toegewenst, is immers uitgebleven.

In de *Republica Srpska* won de SDS, de ultranationalistische partij waaraan Radovan Karadzi_ ooit leiding gaf, maar liefst 31 zetels in het parlement van de RS (38%). De presidentskandidaat van de SDS, Mirko Sarovi_, versloeg de huidige premier van de RS,¹² de door het Westen gesteunde maar door de bevolking als corrupt beschouwde Milorad Dodik. In de *Federatie* leverden de verkiezingen een meer diffuus beeld op. De nationalistische HDZ wist de overweldigende meerderheid van de Bosnische Kroaten opnieuw achter zich te scharen. De moslim-SDA, waarvan Alija Izetbegovi_, ook na zijn aftreden als president van Bosnië, nog steeds voorzitter is, verloor veel stemmen aan de Sociaal-Democraten (SDP). Ook de Partij voor Bosnië-Herzegovina (SBiH) van Haris Silajdzi_ behaalde een goed resultaat. In naam zijn de laatste twee partijen 'multi-etnisch', maar zij worden desondanks gedomineerd door moslims en bieden de Kroaten in de Federatie – kennelijk – nog onvoldoende alternatief voor de HDZ. Het aantal zetels van nationalistische en niet-nationalistische partijen ontloopt elkaar in de Federatie niet veel.

Zonder dat we de vraag willen beantwoorden of we *tevreden* moeten zijn met deze verkiezingsuitslag (voor een dergelijke vraagstelling biedt een democratie immers weinig ruimte), lijkt het noodzakelijk maximaal gebruik te maken van de mogelijkheden die het nieuwe politieke klimaat in Bosnië biedt. Zo is de kans dat er (binnen de Federatie en op nationaal niveau) een coalitie tot stand komt *zonder* de nationalistische partijen niet denkbeeldig. Dit zou een grote doorbraak betekenen: sinds het uiteenvallen van Joegoslavië hebben de drie nationalistische partijen (SDA, HDZ en SDS) immers altijd gezamenlijk het beeld bepaald, in een wrange coalitie die zichzelf in stand kon houden door de eigen aanhangers tegen elkaar op te zetten. Dit machtsmonopolie is nu doorbroken: beslist geen kleine verdienste.

Het feit dat de SDS in de *Republica Srpska* de grootste machtsfactor is, is weliswaar een fikse tegenvaller, maar is, wederom, geen aanleiding tot defaitisme of fatalisme. Jazeker, het gaat hier om een partij met een zwaar belast verleden, die, bij het nastreven van haar Groot-Servisich ideaal, onvergeeflijk vuile handen heeft gemaakt. Maar om nu, in dit stadium van het vredesproces, op te roepen tot een ban op de SDS (zoals Holbrooke tijdens zijn laatste bezoek aan Bosnië, vlak voor de verkiezingen, deed), lijkt niet de juiste oplossing en kan de SDS alleen nog maar meer stemmen opleveren. De partijleiding zelf ontkent nog enige band te hebben met oorlogsleiders als Karadzi_. Op 12 december 2000 ondertekenden

drie kopstukken van de SDS, onder wie de nieuwe president Sarovi_, in Sarajevo een verklaring waarin zij steun uitspraken voor Dayton en het Dayton-acquis (het belang van het laatste laat zich niet bagatelliseren, het *acquis* gaat immers beduidend verder dan Dayton zelf). Zij zegden toe samen te zullen werken met de internationale gemeenschap op alle drie prioritaire beleidsterreinen, dus terugkeer van vluchtelingen, economische hervormingen en versterking van de staatsinstellingen. Ook samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal lijkt nu een bespreekbaar thema te zijn, wat lange tijd voor onmogelijk werd gehouden. Tijdens de inauguratie van het nieuwe parlement in de RS klonk, voor het eerst, het Bosnisch volkslied en wapperde de nieuwe, neutrale Bosnische vlag. In een land als Bosnië zijn dit geen kleinigheden. Nu Ko_tunica in buurland Joegoslavië aan de macht is, en Serviërs hiermee weer 'salonfähig' zijn geworden, kan hiervan een positieve invloed uitgaan op de Bosnische broeders. Zij zullen weer voor vol worden aangezien, mits ze het spel volgens de regels spelen. Dit zou wel eens een grotere *incentive* kunnen betekenen dan menigeen verwacht. (Medewerking aan) de arrestatie en uitlevering van oorlogscriminelen als Karadzi_ en Mladi_ is de belangrijkste lakmoesproef voor de SDS.

De weg

Zowel de ontwikkelingen in de regio als de recente verkiezingsuitslagen in Bosnië bieden dus mogelijkheden voor dit Balkan-land, dat tijdens de oorlog zo gruwelijk werd verminkt. Zonder te ontkennen dat het glas half leeg is, is er tegelijkertijd voldoende grond om aan te nemen dat het half vol is...

Hoe dus nu verder te gaan? Gewoon, op de ingeslagen weg. Het doel van de internationale gemeenschap dient te zijn een levensvatbare rechtsstaat te helpen vormen, met het gezicht naar Europa gekeerd. Pas als het glas zo vol is, dat verwezenlijking van dit doel in zicht is, kan aan terugtrekking worden gedacht.

Een laatste relativering is op haar plaats. Laten we niet vergeten dat 2000 niet alleen het jaar was waarin Dayton werd herdacht, maar dat ook de gruwelijkheden die zich in Srebrenica voltrokken, hun eerste macabere 'lustrum' beleefden. In dit licht mag het geen verbazing wekken dat veranderingen soms moeizaam tot stand komen, dat mensen angst kennen en, op basis van die angst, hun stem uitbrengen op nationalistische partijen. Het valt de slachtoffers van de oorlog in Bosnië – en er zijn er vele, onder elke bevolkingsgroep – niet aan te rekenen. Wie het *wel* valt aan te rekenen, zijn de politici, die willens en wetens angstgevoelens oproepen ter meerdere eer en

glorie van zichzelf.¹³ Pas als deze manipulatie ten einde komt, en een nieuwe generatie politici de kans krijgt het roer over te nemen, zullen alle drie de bevolkingsgroepen zich thuis voelen in Bosnië-Herzegovina. In een Bosnië-Herzegovina waar de beginselen van de rechtsstaat uitgangspunt van elk handelen vormen en rechten van minderheden zonder omhaal worden nageleefd, zullen discussies over een andere boeg lopen. Pas dan ook zal het *ownership* van het 'project' metterdaad gestalte kunnen krijgen. Tot die tijd is het goed dat de internationale gemeenschap zichtbaar aanwezig is in Bosnië, in de rol van procesbegeleider. Het zou nuttig zijn indien hierbij meer op de kansen en uitdagingen zou worden gewezen in plaats van op de bedreigingen die Bosnië boven het hoofd hangen. Als iedereen omhoog blijft kijken in afwachting van de onvermijdelijke val van het zwaard van Damocles, is de kans groot dat er onderweg gestruikeld gaat worden. Laten we onze ogen liever op de weg gericht houden, en het glas langzaam bijvullen ... druppel voor druppel, als het moet.

Noten

- 1 Door hemzelf zo treffend beschreven in *To End a War*, New York: The Modern Library, 1998.
- 2 'After five years and five billion dollars we have achieved nothing. We're back to the start' (citaat van Lyon opgenomen in een persbericht van *Reuters* van 14 november 2000).
- 3 De *Peace Implementation Council* die het vredesproces in Bosnië-Herzegovina bewaakt en aanstuurt, bevestigde tijdens zijn vergadering in mei 2000 in Brussel de volgende prioriteiten: terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, economische hervormingen en het versterken van de staatsinstellingen. Overigens is de Hoge Vertegenwoordiger, Wolfgang Petritsch, door deze Raad verantwoordelijk gesteld voor de civiele uitvoering van het Dayton Vredesakkoord, waarbij hij verregaande bevoegdheden heeft meegekregen (o.a. het recht wetten op te leggen en/of te annuleren en (gekozen) functionarissen uit hun functie te ontheffen). De vredesmacht SFOR (die nu zo'n 22.000 manschappen telt) draagt de verantwoordelijkheid voor de militaire uitvoering van Dayton.
- 4 Cijfers en percentages afkomstig van *UNHCR Statistics Package*, Sarajevo, 1 december 2000.
- 5 Netto salarissen lagen in juni 2000 op een niveau van 408 DM in de Federatie; en 259 DM in de RS.
- 6 Zo schat de VN-missie in Bosnië dat er op jaarbasis 500 miljoen DM verloren gaat aan belastinginkomsten vanwege de smokkel van sigaretten.
- 7 *OHR website* (laatste update 24 november 2000).
- 8 De verkiezingslogo van de partij van Haris Silajdzi_ (*Bosnië zonder Entiteiten*) heeft in de RS veel kwaad bloed gezet en de Servische nationalistische partijen zonder twijfel veel stemmen opgeleverd.
- 9 'Het moge duidelijk zijn: politieke onwil, regionale instabiliteit,

economische misère en een onzeker eindspel vormen de oorzaken van de uiterst magere levenskansen voor Bosnië-Herzegovina', schrijft Ed Hoeks in *NRC Handelsblad* (*).

- 10 *Jutarnji List*, 12 december 2000.
- 11 De suggestie die Lord Owen, voormalig EU-bemiddelaar voor de Balkan, onlangs deed (namelijk om de FRJ te belonen voor de eventuele 'onafhankelijkheid' van Kosovo met de 'inlijving' van de Republica Srpska), moet in dit licht als uitermate ongelukkig worden bestempeld.
- 12 De functie van president van de RS was sinds maart 1999 vacant. Op die datum verwijderde de Hoge Vertegenwoordiger de gekozen president (Nikola Poplasen; zijn [ultra-nationalistische] partij SRS werd eveneens verboden).
- 13 Neem de Bosnisch-Kroatische president Jelavić, tevens partijvoor-

zitter van de HDZ. Zijn partij ging de verkiezingen in met de slogan *Opredjeljenje ili Istrebljenje* (vrij vertaald: 'Maak een keuze, of sterf uit').

Over de auteur

DRS HELEEN BAKKER studeerde bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Zij is in dienst van het Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken en is thans vanuit dit ministerie gedetacheerd en als Politiek Adviseur verbonden aan het Kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger voor Bosnië-Herzegovina (OHR) te Sarajevo. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

De Braziliaanse buitenlandse politiek en de Nieuwe Wereldorde

PAULO VIZENTINI

RONDE VIERING VAN ZIJN 500-JARIGE ONTDEKking door Europeanen ondergaat Brazilië belangrijke veranderingen. Vanaf het begin van de jaren '90 zoekt het land naar een alternatief voor het nationale ontwikkelingsmodel dat in de jaren '80 in een crisis belandde. De nieuwe Braziliaanse elite zocht via neoliberale macro-economische beleidslijnen een snelle weg naar deelname aan de globalisering. De resultaten van dit initiatief bleven halverwege steken. In Latijns-Amerika was Brazilië immers het succesvolst geweest met zijn industrialisatie op basis van importsubstitutie. Door zijn omvang en de complexiteit van zijn economie kon Brazilië dan ook moeilijk zijn sociale en productiestructuren plotseling aanpassen.

Na een decennium van hervormingen is Brazilië nog steeds op zoek naar een eigen project voor het begin van het derde millennium. De Braziliaanse samenleving toonde grote dynamiek en is een laboratorium geworden waar wordt gewerkt aan een nieuw model, gebaseerd op besef van burgerschap en sociale gerechtigheid. Dit artikel maakt een balans op van tien jaar hervorming en liberalisering in Brazilië en hun effecten op staat en samenleving.

Buitenlands beleid als steun voor economische ontwikkeling

In de eerste helft van de vorige eeuw was de Braziliaanse diplomatie er vooral op gericht het land binnen het Westelijk Halfrond te profileren, waarbij de betrekkingen met de Verenigde Staten vooropstonden. Met president Vargas en de Braziliaanse industriële revolutie werd ondersteuning van de economische ontwikkeling de voornaamste beleidslijn van het ministerie van buitenlandse zaken, *Itamaraty*. De militaire coup van 1964 veranderde alleen de vorm, maar niet de voornaamste doelstellingen van dat beleid. Deze

Tot zo'n tien jaar geleden ging Brazilië onder zowel dictatuur als democratie prat op een eigen nationaal economisch ontwikkelingsmodel. In een tijdperk van crisis en globalisering zoekt het nu moeizaam maar gestaag een nieuwe weg van openheid met behoud van regionale binding.

bleven ook van kracht na terugkeer van de democratie in 1985. De Braziliaanse diplomatie van 1961 tot 1990 legde de nadruk op multilateralisme, werelddimensies en buitenlandse betrekkingen als steunpilaar voor ontwikkeling; het zoeken naar nieuwe markten voor halffabrikaten en industriële producten, buitenlandse investeringen en overdracht van technologie. Beoogd werd via importsubstitutie uit te groeien tot een militair en economisch middelgrote mogendheid.

De betrekkingen moesten binnen de ontwikkelde wereld worden gediversifieerd om politieke en economische autonomie ten opzichte van de Verenigde Staten te bereiken. Brazilië's internationale profilering moest worden verbeterd om gunstiger financiële en economische overeenkomsten te sluiten. Bovendien ging de Braziliaanse regering nauwere betrekkingen aan met Afrika en Azië, om nieuwe afzetmarkten voor industrieproducten te vinden. Tevens benadrukte het diplomatiek overleg de convergerende positie met de Beweging van Niet-Gebonden Landen. De betrekkingen met het Oostblok, de Volksrepubliek China en het Midden-Oosten hadden ook een strategische dimensie. In de socialistische landen vond Brazilië nieuwe markten, een gemakkelijke overdracht van technologie, en het bekrachtigde zijn onafhankelijk buitenlands beleid. Via de Arabische landen wist Brazilië zijn enorme oliebehoeften te waarborgen en nieuwe afzetgebieden te vinden.

Nieuwe internationale uitdagingen

In de jaren '70 en '80 werd deze strategie steeds moeilijker uitvoerbaar door de technische en wetenschappelijke revolutie, de nieuwe internationale produktiestructuur, de globalisering en de crisis binnen het sovjetblok. Nationaal werd zij verzwakt door de economische recessie en de buitenlandse-schuldencrisis. Vanuit deze ongunstige omstandigheden zocht de Braziliaanse diplomatie een nieuw model voor deelname aan de wereldpolitiek. Zo bestond er aanvankelijk zelfs een bepaalde mate van overeenstemming met de Amerikaanse voorstellen voor een nieuwe wereldorde, zoals vastgelegd in de *Washington Consensus*. Maar de analyse van de Braziliaanse overheid bleek onjuist, niet de eerste keer in de geschiedenis van de Braziliaanse diplomatie. Men ging ervan uit dat, hoe meer concessies aan Washington zouden worden geboden, des te meer als tegenprestatie ontvangen zou worden. De gebruikelijke conflicten en meningsverschillen volgden spoedig, aangezien het verbond met Washington het tegenovergestelde bracht van wat binnen het neoliberale kader was verwacht, door ontregeling van de economie, privatiseringen en de passieve openstelling van de markt voor de wereldhandel.

Gedwongen door de veranderde internationale context werden, na president Collors *impeachment*, onder de regering-Itamar Franco (1992-1995) bepaalde aspecten van het buitenlands beleid gewijzigd. Meningsverschillen met de Amerikanen werden tot specifieke problemen beperkt. Fernando Henrique Cardoso, toen minister van buitenlandse zaken, constateerde in 1993: 'Het is waar dat de Verenigde Staten, op zich zelf, onze grootste partner zijn. Maar een bevoorrechte integratie met dit land lijkt onmogelijk, gezien de speciale dynamiek en vitaliteit van onze uitvoer naar de Noord-Amerikaanse markt, waar wij eerder als regel dan als uitzondering, met veel beperkingen geconfronteerd worden. De Verenigde Staten openen hun markt niet voor Brazilië. Brazilië heeft niet de sleutels om de deuren naar Amerika te openen.'

Vanaf het begin van de jaren '90 gaf de Braziliaanse diplomatie de Derde-Wereldretoriek van solidariteit tussen ontwikkelingslanden op. Enkele thema's werden gehandhaafd, zoals de als onrechtvaardig en als beletsel voor ontwikkeling ervaren internationale regels. Nieuwe thema's zijn daarentegen naar voren gekomen, zoals mensenrechten, het milieu, het programma voor kernenergie, bescherming van intellectueel eigendom en de beschermde markt op het gebied van computers en software.

De nieuwe internationale beleidslijnen, het streven naar betere betrekkingen met Washington, het open-

stellen van de Braziliaanse binnenlandse markt, alsmede de monetaire stabilisering moesten het vertrouwen van internationale beleggers bevorderen en Brazilië aanpassen aan nieuwe realiteiten. Daarmee deed Brazilië echter geen afstand van zijn bondgenootschappen of van zijn positie als wereldhandelsnatie.

Hoe konden deze twee uitgangspunten met elkaar worden verzoend? In de jaren '80 gelukte het de Braziliaanse diplomatie niet Brazilië's mondiale betrekkingen op hetzelfde niveau te houden. Door protectionisme en de nieuwe internationale context verslechterden de betrekkingen met Europa en Japan, terwijl de crisis in het sovjetblok en in de ontwikkelingslanden het vooralsnog onmogelijk maakte de speciale betrekkingen met de Tweede en Derde Wereld te bestendigen. Na de Golfoorlog maakte de nieuwe orde in het Midden-Oosten een einde aan de Braziliaanse strategie in deze regio. Hoe meer de internationale omstandigheden verslechterden, des te meer trachtte het Braziliaans buitenlands beleid vorm te geven aan een nieuwe regionale werkelijkheid. Dit proces was onder militaire presidenten begonnen, maar kreeg vorm onder president Sarney. Met buurland Argentinië moest nauwer worden samengewerkt. Daarbij speelden strategische politieke dimensies een grotere rol dan de wederzijdse economische voordelen. Regionale integratie en versterking van de regionale basis zouden de Braziliaanse rol op mondiaal niveau vergroten. Benutting van de economische groei en Brazilië's prestige binnen Latijns-Amerika vormden de hoofdpunten van het buitenlands beleid op lange termijn.

Mercosul als Braziliaanse reactie op globalisering

De toenadering tussen Brasilia en Buenos Aires begon in 1985; een jaar later al werd een Overeenkomst voor Economische Integratie en Samenwerking getekend, die in 1988 van kracht werd; zij stelde dat de integratie binnen tien jaar moest plaatsvinden. Deze periode werd verkort door de oprichting op 26 maart 1991 van Mercosul (*Mercado Comum do Sul*). De drijfveer was dat er alternatieven moesten komen voor het Amerikaans voorstel van integratie op het Westelijk Halfrond.

Mercosul is een economisch integratieproces tussen Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay.¹ Chili en Bolivia zijn geassocieerde leden; Peru heeft om aansluiting gevraagd. Mercosul is de enige douane-unie van de Derde Wereld en de modernste integratievorm van Latijns-Amerika, veel steviger dan NAFTA en het Andespact. Met het Protocol van Ouro Preto verkreeg Mercosul in december 1994 internationale rechtspersoonlijkheid, met de bevoegdheid verdragen te sluiten.

Anders dan de EU kent Mercosul geen supranationale instellingen. Er wordt gewerkt volgens het systeem van consensus. De Raad van de Gemeenschappelijke Markt, de hoogste organisatie in de hiërarchische structuur, stelt het beleid vast en bevordert het integratieproces. Deze Raad kan ruwweg vergeleken worden met de Europese Raad, zoals de Groep van de Gemeenschappelijke Markt, verantwoordelijk voor de lopende zaken, kan worden vergeleken met de Europese Commissie. De Groep voert de beleidslijnen van Mercosul uit, controleert ze en is verantwoordelijk voor het onderzoek van de meest complexe en gevoelige vraagstukken van belang voor Mercosul. De Handelscommissie is verantwoordelijk voor het handelsbeleid. Al deze instellingen hebben een uitvoerend karakter.

Een raadgevende rol is weggelegd voor de Gezamenlijke Parlementaire Commissie, bestaande uit 16 personen, gekozen uit de leden van de nationale parlementen. Haar taak is het in de respectievelijke landen de implementatie van de beslissingen van de uitvoerende instellingen en de harmonisatie van de nationale wetgevingen te bevorderen. Het Sociaal Economisch Consultatief Forum bestaat uit vertegenwoordigers van de samenleving. Ten slotte beschikt Mercosul over thematische instellingen voor zeer specifieke zaken.

De Mercosul-instellingen worden soms als 'inferieur' en 'minder ontwikkeld' dan die van de EU beschouwd. Dit zou duiden op de inherente zwakte van het integratieproces. Dit is echter een onjuiste gevolgtrekking. Aangezien er geen supranationale instellingen zijn, zoals een Commissie, zijn er evenmin supranationale controlerende instanties nodig, zoals een Europees Parlement. Binnen de context van Mercosul heeft ook een supranationaal Gerechtshof weinig zin, aangezien de op basis van consensus genomen besluiten deel gaan uitmaken van de nationale wetgevingen. Zaken betreffende Mercosul worden door de nationale rechtbanken behandeld. Zonodig kunnen *ad hoc* supranationale rechtbanken worden ingesteld om problemen inzake Mercosul-procedures waarbij de regeringen betrokken zijn, op te lossen.

De politieke cultuur in Latijns-Amerika kent een sterke presidentiële traditie. Het opzetten van supranationale instellingen zou beschouwd worden als verlies van nationale soevereiniteit, en dat is moeilijk aanvaardbaar. Daarenboven heeft het huidige systeem twee positieve effecten: de drie kleine[re] landen en de Braziliaanse reus hebben, anders dan in de EU, alle hetzelfde gewicht. Internationaal hebben vier lidstaten met hetzelfde uitgangspunt een gebundeld effect, maar intern kunnen zij een eigen perspectief behouden.

Mercosul is nog jong; ambtenaren moeten nu in een model van regionale integratie in plaats van

nationale kaders gaan denken. Tegelijkertijd blijkt de werkwijze binnen Mercosul veel soepeler en minder bureaucratisch te functioneren dan een supranationaal systeem, getuige de enorme vooruitgang die in korte tijd is geboekt. Het is van groot belang dat staatshoofden, regeringsleiders en betrokken ambtenaren de noodzaak van regionale integratie inzien. Consensus is een moeizaam proces en vereist voortdurende flexibiliteit en creativiteit aan de onderhandelingstafel, maar het is daardoor een zeer verrijkende oefening, veel meer dan werken met meerderheidsbeslissingen. Consensus lijkt grotere eenwording te bevorderen. De vraag is echter of bij uitbreiding van Mercosul dit systeem gehandhaafd kan blijven.

Een ander argument zou zijn dat, door het ontbreken van supranationale instellingen, Mercosul fragiel is, omdat elke lidstaat kwetsbaar zou kunnen zijn voor externe druk. In ieder geval moet Mercosul geen kopie worden van de Europese Unie, gezien de uiteenlopende historische en politieke contexten waarbinnen de twee organisaties zich hebben ontwikkeld.

Mercosul is overigens geen einddoel, maar maakt deel uit van een groter project. In een perspectief van concentrische cirkels, met Mercosul als kern, werd in 1993 de Zuid-Atlantische Zone van Vrede en Samenwerking (ZoPaCAS) opgericht, een samenwerkingsverband met Zuidelijk Afrika, vooral gericht op post-apartheid Zuid-Afrika. Als reactie op de oprichting van NAFTA stimuleert Brazilië een South America Free Trade Area (SAFTA), die al leidde tot de succesvolle aansluiting van Bolivia en Chili bij Mercosul.

In een wereld met regionale concurrerende centra op het Noordelijk Halfrond is het Brazilië gelukt een nieuwe werkelijkheid te creëren, die het grote internationale spel heeft beïnvloed. De Braziliaanse regering wil de door Washington voorgestelde continentale integratie afremmen en een andere vorm geven. Geconfronteerd met Washingtons steeds sterkere pogingen de Zuid-Amerikaanse landen te absorberen in de Free Trade Area of the Americas (FTAA), tekende Mercosul in december 1995 een Verdrag over Interregionale Samenwerking met de EU, Brazilië's voornaamste handelspartner.

Strategische associaties

Brazilië tracht gediversifieerde internationale relaties te behouden en nieuwe strategische associaties aan te gaan met landen als Zuid-Afrika, India, China, de ASEAN-staten, Zuid-Korea, Rusland en Japan. Het zoekt hier niet alleen nieuwe afzetgebieden, maar ook nieuwe bondgenoten op het gebied van technologie, diplomatie, nucleaire energie en wapenning, in een poging voor ontwikkelingslanden negatieve interna-

tionale tendensen tegen te gaan. De regering zoekt steun voor Brazilië's kandidatuur voor het permanent lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad.

Behalve mogelijkheden op economisch vlak is Brazilië geïnteresseerd in de politieke en economische autonomie die in Azië bestaat - mogelijk dank zij China - en in aspecten van de zg. Aziatische ontwikkelingsstijl. Brazilië tracht via Mercosul mee te doen aan Aziatische integratieprocessen, zoals APEC (Asian-Pacific Economic Coordination) en AFTA (Asian Free Trade Area).

De Braziliaanse diplomatie komt steeds nader tot de ASEAN-landen. In Vietnam, ASEAN's een na laatst toegetreten lid, heeft Brazilië een ambassade geopend. Wat betreft Singapore, Thailand, de Filipijnen en Myanmar worden bestaande kanalen benut. Indonesië en, nog sterker, Maleisië kunnen rekenen op bijzondere belangstelling. Kuala Lumpur heeft in Brazilië geïnvesteerd en de bilaterale handel uitgebreid. Braziliaanse ingenieursbureaus nemen deel aan de bouw van de dam voor een waterkrachtcentrale in Bakun; technologische en wetenschappelijke samenwerking groeit. Maleisië heeft binnen ASEAN gepleit voor institutionele banden met Mercosul. Het wil het distributiecentrum van Braziliaanse producten in Zuidoost-Azië zijn. Maleisië probeert ook de Zuid-Zuidsamenwerking te bevorderen, een alternatief voor de druk van de grote mogendheden op nationale-ontwikkelingsprojecten.

De samenwerking met Korea is aanzienlijk uitgebreid en compenseert de stagnatie van de Japanse investeringen in het afgelopen decennium. Brazilië heeft zo'n 50.000 Koreaanse immigranten opgenomen, en werd daarmee de vierde Koreaanse kolonie in de wereld. Het werd de eerste Latijns-Amerikaanse handelspartner van Korea.

Met India is de samenwerking niet alleen economisch. Er is wederzijdse steun in het streven naar een zetel als permanent lid van de Veiligheidsraad. In 1996 werd een overeenkomst getekend inzake wetenschappelijke samenwerking, die vooral betrekking heeft op nucleaire technologie. Van groot belang voor Brasilia is India als een van de leiders van de niet-gebonden landen, evenals voor samenwerking op het gebied van raketten en satellieten. Soortgelijke betrekkingen ontwikkelen zich met Rusland, maar op discretere wijze. Brazilië onderhandelt over aanschaf van oorlogsvliegtuigen en wapens, tot groot ongenoegen van Washington.

In de jaren '90 gaf de samenwerking met Japan een nieuw begin te zien, dat was gebaseerd op drie hoofdlijnen: de snelweg naar de Stille Oceaan, de *dekassegui* en Mercosul. De snelweg door het Amazonegebied naar een haven in Ecuador of Peru moet de transportkosten naar Azië drastisch reduceren. Het

project ligt echter stil vanwege protesten van Europese en Noord-Amerikaanse milieuorganisaties. Zo'n 170.000 *dekassegui* (Braziliaanse afstammelingen van Japanse immigranten) werken in Japan; ze sturen jaarlijks twee miljard dollar naar Brazilië. Bovendien speelden zij een sleutelrol bij de heropleving van Japanse belangstelling voor Brazilië; nieuwe projecten zijn opgezet. Ook heeft Mercosul de aandacht getrokken van Japanse zakenlieden en regeringskringen, die samenwerking via APEC overwegen. Hierdoor is in 1992 het comité voor economische samenwerking tussen Brazilië en Japan nieuw leven ingeblazen. Japan heeft nog niet besloten of het de meest westelijke grens van de Verenigde Staten is of de meest oostelijke grens van Azië, kortom, of het zich schikt in de Noord-Amerikaanse strategieën binnen de nieuwe wereldorde. Het verschil in ontwikkeling tussen beide landen is thans ook niet bevorderlijk voor verdere economische toenadering.

De betrekkingen met China staan er heel anders voor, hoewel de economische samenwerking nog niet haar volledig potentieel heeft bereikt. Positief is de gezamenlijke lancering van twee satellieten in 1998, om bodemschatten vanuit de lucht te onderzoeken. Economische betrekkingen zullen afhangen van Braziliaanse strategische diplomatieke initiatieven, die gewoonlijk de mogelijkheden niet volledig benutten. Gelukkig hebben veel Braziliaanse politici, economen, diplomaten en wetenschapslieden het Aziatisch ontwikkelingsmodel zowel op nationaal als internationaal vlak bestudeerd en kunnen zij een belangrijke invloed hebben op het beleid. Chinese en Braziliaanse leiders denken aan een 'strategisch bondgenootschap'. China is het enige ontwikkelingsland dat zich in het centrum van de mondiale macht bevindt en zich uitdrukkelijk verzet tegen vestiging van nieuwe hegemonieën na het einde van de Koude Oorlog. Brazilië hoopt op steun voor zijn kandidatuur voor een permanente zetel in de Veiligheidsraad. De regeringen hebben overeenkomstige standpunten inzake milieu, mensenrechten en democratie, waarbij de nationale soevereiniteit doorslaggevend is. Beide landen zijn voor Zuid-Zuidsamenwerking en huldigen het principe van non-interventie in nationale aangelegenheden.

Dit is uitermate belangrijk, want met het einde van de Koude Oorlog heeft Washington zich vooral gericht op reorganisatie van het wereldsysteem, op behoud van hegemonie voor een lage prijs en tegelijkertijd op het tegengaan van de opkomst van nieuwe mogendheden en politiek-economisch onafhankelijke blokken. Hoewel de Verenigde Staten thans een niet te overtreffen leider lijken te zijn, die een steeds grotere controle uitoefent op internationale organisaties, beperken lange-termijnfactoren de

Amerikaanse speelruimte. Het gaat hier ook om het verval van de vijf eeuwen durende westelijke historische expansiecyclus.

Terwijl het Witte Huis de NAVO versterkt en de EU stimuleert de kosten van de uitbreiding met Oost-Europa te betalen, is het de teugels met Japan aan het aanspannen, alsmede die van de Tijgers, teneinde de *Asianization* van Azië tegen te gaan. Hierin past ook de strategie de Volksrepubliek China voorzichtig in te sluiten. Tegelijkertijd probeert Washington Mercosul en alle Zuid-Amerikaanse landen in zijn invloedssfeer in te passen, terwijl het tracht de onafhankelijke samenwerking van dit gebied met de EU en Azië tegen te gaan. Op dezelfde wijze streeft Washington ernaar de politieke capaciteit van de grote perifere landen te verzwakken en deze zelfs uit te hollen, waarbij gebruik wordt gemaakt van internationale organisaties, zoals IMF en Wereldbank. De problematiek van mensenrechten, goed bestuur, milieu, democratie, kwesties als drugs, terrorisme, corruptie, separatistische minderheden en de media zijn eveneens geschikte instrumenten om politieke druk uit te oefenen. De financiële crisis in Azië vond niet toevallig plaats op het moment dat dit gebied bezig was vertrouwen op te bouwen en dat China met de incorporatie van Hongkong aan zijn hereniging begon. Nadat het Angelsaksisch liberaal kapitalisme de interne uitdaging van Duitsland en Japan tijdens de twee wereldoorlogen had overwonnen, evenals de externe uitdaging van de Sovjetunie, komt in Azië, in het bijzonder in China (economisch intern en politiek extern), een derde uitdaging op. Washington is bezig daar eigen belangen te verdedigen.

Twee toekomstscenario's zijn mogelijk: het opbouwen van een multipolair en stabiel internationaal systeem, of het ontstaan van een unipolaire orde, gekenmerkt door nieuwe conflicten en sociale breuken. Welk scenario zal prevaleren, zal grotendeels afhangen van de Zuid-Zuidsamenwerking, hoofdzakelijk tussen continentale landen als China, India en Brazilië, waarbij ook Zuid-Afrika, een vergroot Mercosul en ASEAN betrokken zullen zijn, wellicht met enige Europese steun. Deze nieuwe samenwerking is niet langer gebaseerd op idealistische politieke retoriek, maar op de noodzaak te overleven.

In dit mondiaal perspectief blijken de nieuwe vormen van Braziliaanse integratie binnen de nieuwe wereldorde verstandig; verwezenlijking van economische ontwikkeling is een permanente en centrale doelstelling van buitenlands beleid. Dit beleid zou nog positiever kunnen zijn indien het voortkwam uit actie en niet uit reactie. Ook zijn de economische hervormingen gebaseerd op afbraak van oude structuren en niet op vervangende beleidslijnen. Daarom is het zorgwekkend dat recentelijk de traditionele Brazili-

aanse handelsoverschotten in tekorten zijn veranderd, in het bijzonder met de Verenigde Staten, waardoor Brazilië nog afhankelijker is van buitenlandse investeringen.

De crisis van de real en de toekomst van Mercosul

De crisis, in 1999, van zowel de *real* als van Mercosul, heeft consequenties voor het economisch model en de internationale positie van Brazilië. De regeringswisselingen in andere Mercosul-lidstaten, alsmede de ontwikkeling van een nieuw krachtenveld in Brazilië zal waarschijnlijk leiden tot een ander buitenlands beleid, ook binnen VN, WTO en overige grote internationale organisaties.

Chili zal waarschijnlijk volwaardig lid worden van Mercosul; Bolivia kan volgen. Met andere Zuid-Amerikaanse landen zijn onderhandelingen gaande. Mercosul is een succesvol initiatief, maar het heeft wel geleden onder de Aziatische financiële crisis van 1997 en de instorting van de beurzen in Azië en in Rusland in 1998. Dit leidde tot kapitaalvlucht uit de 'opkomende markten', in het bijzonder vanuit Brazilië (een verlies van 50% van zijn reserves) en begin 1999 tot devaluatie van de *real* met 50% ten opzichte van de dollar, wat duidelijk negatieve consequenties had voor het Argentijns handelsoverschot ten opzichte van Brazilië.

Zo begon de zg. Mercosul-crisis, volgens sommigen het einde van de regionale integratie. Meer dan een integratiecrisis op zich zelf ging het om uitholling van een economisch model, en vooral van de internationale context waarop deze gebaseerd was. De conjunctuur van de wereldeconomie aan het einde van de jaren '90 verschilde sterk van die van het begin van dat decennium. De algehele financiële instabiliteit, de trage economische groei (of zelfs recessie) in de regio en de toename van werkloosheid hebben de interne politieke situatie veranderd, en mede daardoor de legitimiteit van de regeringen van de Mercosul-landen uitgehold, al is de toestand van Argentijnse kant nogal overdreven met het oog op de presidentsverkiezingen. Nadat de kandidaat van de oppositiepartij, De la Rúa, gekozen was, werd het integratieproces opnieuw op gang gebracht. In Uruguay gebeurde iets soortgelijks.

Het weer op gang komen van de groei in deze regio is een onontbeerlijke voorwaarde voor voortzetting van het integratieproces; de regeringen beseffen dat. Het gevaar dat Mercosul gelopen heeft, heeft velen, ook critici, de verdiensten van dit proces doen ontdekken. Zakenlieden erkennen dat opheffing van Mercosul een verlies aan vertrouwen van buitenlandse investeerders zou inhouden. De toenemende globalisering maakt Mercosul een steeds beter en

onmisbaar instrument voor de internationale integratie van de Zuid-Amerikaanse landen. Bij verdieping en uitbreiding van Mercosul dient haar functioneren opnieuw bekeken te worden, zeker gezien de uitdaging van het voorstel tot integratie binnen het Westelijk Halfrond in het kader van de FTAA. Wellicht worden permanente en supranationale instellingen noodzakelijk, hoewel het bestaande systeem snelle resultaten boekt. Maar hiervoor moet de Braziliaanse betrokkenheid groeien en het Argentijns wantrouwen verdwijnen. Landen kunnen zichzelf niet langer redden, wel aanpassingen van het economisch beleid doorvoeren. De nieuwe regeringen in Argentinië, Uruguay en Chili, net zoals de relatieve verandering in het krachtenveld binnen de Braziliaanse regering, moeten hiervoor een nieuw gunstig klimaat kweken. De sociale problemen en hervatting van een sterke, systematische economische groei zullen de kern moeten zijn, want anders bestaat het risico dat regeerbaarheids crises ontstaan.

Wat betreft de uitbreiding biedt de Andesstreek, vooral het noordelijk gedeelte (Colombia en Venezuela) met nog dynamische gebieden grote groeimogelijkheden, ondanks de huidige crises die deze landen ondermijnen. De toenadering van de Andeslanden zou, via omwegen, SAFTA kunnen realiseren, waardoor een concentrische cirkel ontstaat rond de oorspronkelijke harde kern. Tevens werd de medewerking met zuidelijk Afrika, het ZoPaCas-initiatief, versterkt door de verklaring van president Mandela: zo kan een tweede concentrische cirkel tot stand komen: een gebied met een grote productie- en technologiecapaciteit, rijk aan grondstoffen en met een aantrekkelijke markt voor zowel regionale activiteiten als belangen van andere regio's. Hiermee zou een machtscentrum gesmeed kunnen worden dat kan deelnemen aan het internationale stelsel van het nieuwe millennium. Wel moeten de relaties met de Verenigde Staten/NAFTA, de EU en Oost-Azië behouden blijven. Het laten oplossen van Mercosul in de FTAA zou politiek-economisch zelfmoord betekenen, maar het initiatief negeren zou zonder meer irreëel zijn. Een versterkt, als één blok optredend Mercosul kan het Zuid-Amerikaanse continent integreren en stevig op de wereldkaart zetten. Een louter reactief beleid of eindeloos onderhandelen moeten dan wel worden afgezworen.

Bij de eeuwwisseling moest Mercosul zodoende een aantal uitdagingen het hoofd bieden en rekening houden met internationale omstandigheden en perspectieven. De oorzaken van de Mercosul-crisis waren kapitaalvlucht vanuit Brazilië, de daaruit volgende devaluatie en de onevenwichtigheid van de betalings- en handelsbalans, die gepaard gaat met de moeilijkheid export buiten het blok uit te breiden, de span-

ningen voortvloeiend uit herstructurering en sanering van sectoren van het bedrijfsleven, en ten slotte verlies of afstand doen van het economisch coördinatievermogen van de overheid.

Globalisering en regeerbaarheid

Hoe kunnen perspectieven en gevolgen van de buitenlandse politiek voor de Braziliaanse samenleving begrepen worden? Behoedzaamheid is een constant aspect van het Braziliaans buitenlands beleid. Niettemin, de versnelde openstelling van de economie in het begin van de jaren '90 bleek méér dan een aanpassing van het land aan de nieuwe internationale orde, eerder een pijnlijke keuze om te overleven, vol onvoorspelbare consequenties. Drie decennia lang groeide de economie, terwijl de samenleving alarmerende niveaus van ongelijkheid bereikte, met de meest onevenwichtige inkomensverdeling ter wereld. Door liberalisering van de markt en tegelijkertijd de geringere mogelijkheid van overheidsinterventie werd de internationaal destabiliserende conjunctuur direct doorgespeeld naar de samenleving.

Brazilië moest zijn binnenlandse sociale en economische structuren veranderen om zich opnieuw binnen het internationale systeem te kunnen voegen in concurrerende omstandigheden. Hiervoor restte geen ander middel dan de samenleving en volkshuishouding, tot dan toe patriarchaal beschermd, bloot te stellen aan de volgens velen heilzame effecten van de neoliberale Nieuwe Wereldorde. De weerstand hiertegen leek uit linkse hoek te komen, maar weerspiegelde in werkelijkheid de 'conservatieve wijsheid' van de als 'ouderwets' bestempelde elites, aldus voorstanders van de moderniteit, die op hun beurt meenden dat hoe meer Brazilië aan de grote mogendheden zou toegeven, hoe meer het in ruil terug zou krijgen en hoe beter het behandeld zou worden. Zo ontstond er een soort continue sprong achterwaarts in een onbeheersbare dynamiek.

Sommigen redeneren dat er geen weg terug of andere weg bestaat. Misschien is dit waar, want zelfs de critici zijn niet in staat geweest een positieve agenda voor het buitenlands beleid binnen de hedendaagse structuren voor te stellen. Maar de gehele samenleving blootstellen aan ongeremd darwinisme, dat kenmerkend is voor de nieuwe wereldorde, zal ongetwijfeld ernstige interne consequenties hebben, die op hun beurt wellicht nieuwe mogelijkheden voor het handelen op internationaal gebied voor Brazilië openen. Dit heeft de verdienste de hedendaagse situatie te deblokkeren, in goede of in kwade zin. Daarom zal het buitenlands beleid van de volgende jaren grotendeels bepaald worden door de politieke consequenties van de interne sociale en economische effecten als

resultaat van het internationale herschikkingproces.

Dit is niet een exclusief Braziliaans fenomeen, zoals recente gebeurtenissen hebben aangetoond, onder meer in Venezuela. Daarom is aandacht voor sociale kwesties als methode om op rechtvaardige wijze de voordelen van de globalisering te verdelen méér dan een ethische kwestie geworden; het gaat om een noodzakelijke strategie die politieke en maatschappelijke stuurloosheid kan voorkomen.

Noot

- 1 De vier lidstaten tellen 200 miljoen inwoners op een gebied van bijna 12 miljoen km². Hun gezamenlijk BNP, kleiner dan dat van de EU, is in de jaren '90 snel toegenomen.

Over de auteur

PAULO VIZENTINI is hoogleraar internationale betrekkingen en directeur van het Hoger Instituut voor Latijns-Amerikastudies aan de Universidade Federal do Rio Grande do Sul in Brazilië. [Vertaling uit het Engels en het Portugees door Ines Wiesebron en Marianne L. Wiesebron.]

Brazilië en Nederland: ook een sociale en ecologische agenda?

FABIO POELHEKKE

VOOR DE DERDE MAAL IN TWAALF MAANDEN BESTEEDT DE *Internationale Spectator* aandacht aan Brazilië. En dat niet alleen omdat in 2000 het feit herdacht werd dat op 22 april 1500 de Portugezen er voor het eerst aan land gingen, maar ook omdat Brazilië tot de grootste landen en economieën ter wereld behoort, Nederland er nauwe handels- en investeringsrelaties mee onderhoudt en in oktober jl. de Braziliaanse president, Fernando Henrique Cardoso, op officieel bezoek in Nederland was. Deze drie bijdragen in de *Internationale Spectator*¹ geven een informatief panorama van de economische politiek en ontwikkeling van Brazilië in het laatste decennium, een ontwikkeling die sterk verbonden is met de mondiale ontwikkelingen van liberalisering en privatisering.

Als het gaat om een evenwichtig beeld van de actualiteit van Brazilië en van de relaties met ons land, laten deze bijdragen echter drie belangrijke aspecten onderbelicht: de ernstige armoede in Brazilië, de verslechtering van het leefmilieu en de betrokkenheid van de Nederlandse samenleving met de sociale en ecologische problemen en uitdagingen van de Brazilianen. Deze bijdrage is een aanvulling.

De sociale agenda

Het is vrij algemeen bekend dat Brazilië het land is met de grootste inkomensongelijkheid ter wereld. Wat betekent dit gegeven in de praktijk? Enerzijds is er het Brazilië dat de tiende economie van de wereld is, dat auto's en wapens produceert en zelfs eigen vliegtuigen ontwerpt, bouwt en exporteert. Dit is het Brazilië dat, zoals president Cardoso in Rotterdam te horen kreeg, voor 10% van de jaaromzet van onze nationale haven zorgt. Waar 20% van de bevolking een bruto binnenlands produkt (BBP) per hoofd van de bevolking van US \$ 18.500 heeft, bijna gelijk aan dat van Nederland. En waar winkels kunnen bestaan die grif jurken van zeventigduizend gulden verkopen aan

klanten die per helikopter komen.²

Anderzijds is er het arme Brazilië, met 50 miljoen mensen (29% van de bevolking) met een inkomen per hoofd van minder dan US \$ 1 per dag; evenveel mensen als de bevolking van Tanzania en Mozambique te zamen.³ In delen van het Noordoosten kan het percentage armen oplopen tot meer dan 60%. Saillante aspecten zijn de door etnische afkomst bepaalde armoede; tekorten in voeding, gezondheid en onderwijs; ongunstig verdeelde inkomens en werkgelegenheid; en aantasting van mensenrechten.

Gekleurde armoede. In tegenstelling tot Zuid-Afrika is er in Brazilië sinds de afschaffing van de slavernij géén wetgeving geweest die op ras discrimineert. In de praktijk treft (extreme) armoede vooral zwarten en mulatten. Terwijl 45% van de bevolking zwart/mulat is, behoort volgens Braziliaans onderzoek 79% van de mensen die onder de armoedegrens leven, tot deze categorie.⁴ Circa 35% van de zwarten/mulatten is analfabeet, tegen 15% van de blanken. Vrijwel alle parlementsleden zijn blank; er zijn geen zwarte gouverneurs. Doordat het bestaan van rassenongelijkheid formeel ontkend wordt, lukt het de bewegingen van negers vrijwel niet om deze ongelijkheid op de politieke agenda te krijgen. De indianenminderheid van ongeveer 300.000 mensen wordt niet alleen als ras, maar ook als volk gediscrimineerd. De aldus gekleurde armoede is in zeer veel gevallen synoniem met arme zwarte vrouwen. Zij zijn tegelijkertijd gezinshoofd en kostwinner, hebben nog minder kans op onderwijs en toereikende gezondheidszorg, en zijn vaak slachtoffer van geweld.

Voeding, gezondheid en onderwijs. Van de armen heeft 21 miljoen een inkomen dat volstrekt ontoereikend is om de meest elementaire voedingsmiddelen te kopen; zij verkeren dus in permanente ernstige ondervoeding. In deze groep vindt ook verreweg de meeste kindersterfte plaats. In Brazilië komt dit door gebrekkig overheidsbeleid, aangezien het agrarisch

potentieel meer dan toereikend is om de gehele bevolking adequaat te voeden. De vrijwel onbeperkte internationale handelsliberalisering vormt een ernstige bedreiging voor het agrarisch midden- en kleinbedrijf, waar het overgrote deel van de voedselproductie plaatsvindt. Voedseldistributieprogramma's van de overheid onder de allerarmsten zijn door bezuinigingsmaatregelen grotendeels gestaakt.

Er is een duidelijk verband tussen armoede, ondervoeding en ziekte. Het cijfer van de zuigelingensterfte is in het arme Noordoosten 58% en in het Zuiden 24%, tegen 5% in Nederland. In heel het land heeft slechts 76% van de stedelijke bevolking de beschikking over veilig drinkwater, 60% over riolerings- en 74% over afvalinzameling, hetgeen betekent dat vrijwel alle arme wijken ervan verstoken zijn. De kwaliteit van de publieke gezondheidszorg is zeer laag. Alleen de armen en de lagere middenklasse zijn erop aangewezen; midden- en hogere inkomens maken gebruik van particuliere gezondheidsinstellingen. De overheidsuitgaven voor openbare gezondheidszorg dalen.

Ruim eenderde van de niet-blanke Brazilianen is analfabeet: een fundamentele hinderpaal om aan de armoede te ontsnappen. Openbaar onderwijs is van lage kwaliteit en er is zeer veel uitval. Onderwijzers en leraren ontvangen heel lage salarissen. Particulier onderwijs is van goede kwaliteit, doch onbereikbaar voor de armen en de lagere middenklasse. Overheidsuitgaven voor onderwijs kennen de laatste jaren een dalende tendens. Op het platteland en in de arme wijken van steden treft men veel kinderen aan die eigenlijk op school zouden moeten zijn, maar in plaats daarvan arbeid verrichten of doelloos rondhangen.

Inkomen en werkgelegenheid. Slechts 35% van het Braziliaanse BNP bestaat uit looninkomsten, terwijl de geregistreerde werkloosheid 8% bedraagt. De grote meerderheid van de armen leeft van minder dan 200 gulden per maand: ongeveer een kwart van wat voor een menswaardig bestaan minimaal nodig zou zijn. Dit inkomen wordt meestal in de informele sector verdiend. De uitstoot van arbeidskrachten uit de formele sector neemt de laatste jaren sterk toe en gaat vergezeld van inkomensvermindering voor de werkenden. Slechts ongeveer de helft van alle werkenden in het land doet dit 'wit': zeer veel werkgevers onthouden hun laagstbetaalden de *carteira assinada*: een ondertekend werkboekje dat recht geeft op (overigens zeer beperkte) uitkeringen bij ziekte of werkloosheid. Op het platteland, in het bijzonder op plantages in verafgelegen streken, komt nog *de facto* slavenarbeid voor. Er zijn miljoenen landloze boeren, terwijl er een onbenut landbouwareaal bestaat ter grootte van 40 maal Nederland: Brazilië heeft echter

nooit een algehele landhervorming gekend. Dit alles heeft mede te maken met de door Paulo Vizontini in voorgaand artikel geschetste intensieve pogingen van Brazilië om concurrerend te worden in de mondiale economie en tegelijkertijd aan de verplichtingen met betrekking tot de buitenlandse schuld te voldoen, zonder de structurele inkomensongelijkheden aan te pakken.

Mensenrechten in de stad en op het platteland.

Armoede, uitzichtloosheid en onkunde omtrent rechten en plichten als burgers leiden in alle Braziliaanse steden tot veel geweld en criminaliteit, vooral in de krottenwijken en de arbeiderswijken (de rijken weten zich redelijk adequaat te beschermen). Overheids geweld wordt vooral bedreven door de deelstaatpolitie (de zogeheten *Polícia Militar*, formeel een onderdeel van het leger), die slecht opgeleid en betaald en in hoge mate corrupt is. Standrechtelijke en ongestrafte executie van winkeldieven is aan de orde van de dag. Daarnaast zijn er informele doodseskaders actief, die tegen betaling jaarlijks ongeveer 5000 'hinderlijke' personen liquideren, waaronder straatkinderen, homoseksuelen en indianen. De omstandigheden in gevangenissen zijn mensonterend en het justitiële apparaat werkt traag en handelt discriminerend jegens armen.

De belangrijkste problemen op het platteland zijn de conflicten rond grondeigendom, met miljoenen landloze boeren, alsmede de bedreigde positie van de 300.000 indianen. Ruim de helft van de woongebieden van deze laatste groep is nog steeds niet afgebakend, terwijl hun etnisch overleven ernstig bedreigd wordt. Het niet adequaat functioneren van de rechterlijke macht leidt ook in deze sectoren tot straffeloosheid.

De ecologische agenda

Verslechtering van het milieu is in Brazilië het gevolg van het gehanteerde economische model en geenszins van overbevolking. Brazilië heeft zonder het Amazonegebied immers dezelfde oppervlakte als India, maar er leven slechts 150 miljoen mensen in plaats van één miljard. De onmetelijkheid van het land heeft tot de mentaliteit geleid dat 'het niet op kan' en tot de perceptie dat duurzame exploitatie van hulpbronnen onnodig is. Het exportbeleid en de nadruk op aflossing van buitenlandse schuld bevorderen de 'uitverkoop' van natuurlijke hulpbronnen.

Het landbouwbeleid van Brazilië stimuleert grootschalige exportproductie. Koffie, granen, soja (vooral ten behoeve van Europees veevoer), citrusvruchten: het meeste wordt geproduceerd met een overdadig en vaak onoordeelkundig gebruik van bestrijdingsmiddelen. Een belangrijk gevolg is sterke

vervuiling van rivieren. Irrigatieprojecten geven voorrang aan grootschalige productie van o.a. exportfruit, terwijl voedselproducenten (vaak kleine boeren) in dit land waar honger wordt geleden slechts mondjesmaat toegang tot irrigatiewater krijgen. Bij grote projecten zijn milieueffectrapportages gebrekkig, terwijl hun negatieve conclusies worden genegeerd.

De vernietiging van het oerwoud in delen van het Amazonegebied is een schrijnend voorbeeld van de 'het kan niet op'-houding van machtige economisch/politieke belangen. Dertig jaar geleden was nog maar 1% van het Amazonegebied in Brazilië ontbost, nu is dat 13%: een gebied zo groot als Frankrijk. Recente studies wijzen uit dat over twintig jaar de ontbossing meer dan 70% kan bedragen, als alle ontsluitingsplannen doorgaan.⁵ Oerwoud maakt plaats voor houtwinning, mijnbouw, enige akkerbouw en vooral extensieve veeveeteelt. De overheid is door haar investeringen in wegeaanleg de belangrijkste motor achter deze ontwikkelingen: driekwart van de ontbossingen heeft plaatsgevonden in een strook van 100 km rechts en links van de wegen. Het afbranden van gekapt oerwoud in de droge tijd bedekt jaarlijks grote delen van het gebied met een verstikkende rook en draagt 2-4% bij aan de wereldwijde uitstoot van kooldioxide en daarmee aan het broeikas-effect. In de ontgonnen gebieden regent het al minder en zijn ernstige klimaatveranderingen waarneembaar. Zo'n 90% van de houtwinning vindt illegaal plaats. Overheidsdiensten zoals staatsbosbeheer zijn volstrekt ontoereikend uitgerust om in dit immense gebied illegale ontginningen te voorkomen, ook in arealen die als indianengebied of natuurreservaat zijn aangemerkt. De enige realistische hoop op instandhouding van delen van het oerwoud is handhaving van hun ontoegankelijkheid: het *vermijden* van de aanleg van nieuwe wegen.⁶

Nederlandse betrokkenheid

De relaties tussen Nederland en Brazilië zijn niet alleen van economische aard. Mede doordat er in het verleden veel Nederlandse boeren en meer dan 3000 missionarissen en zendelingen naar Brazilië gemitreerd zijn, is er een aanzienlijke en permanente Nederlandse betrokkenheid bij de sociale en ecologische problematiek van het land ontstaan. Deze sluit aan bij het werk van vele groepen binnen Brazilië die iets proberen te doen aan de effecten en oorzaken van de extreme armoede en ongelijkheid. Het gaat in Brazilië om wijkcomités, boerengroepen, religieuze gemeenschappen, maar ook om intermediaire organisaties (NGO's), vakbonden, onderzoeks- en lobby-instituten, enz. Nederlanders steunen dit werk jaarlijks met meer dan 40 miljoen gulden, deels particuliere bijdragen,

deels via het Nederlandse medefinancieringsprogramma van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Particuliere organisaties met veel activiteiten in Brazilië zijn Cordaid (Mensen in Nood, Vastenactie en Memisa), ICCO, Kerken in Actie, Novib, alsmede Solidaridad. Daarnaast heeft de sociale en ecologische agenda van Brazilië speciale aandacht van Both Ends, CMC, Justitia et Pax en Pax Christi.⁷ De FNV heeft al sinds 1983 een intensieve relatie met de Braziliaanse progressieve vakcentrale CUT.

De Nederlandse *civil society* is niet de enige met aandacht voor Brazilië's sociale problematiek. Het meeste particuliere ontwikkelingsgeld komt uit Duitsland,⁸ terwijl alleen al in de periode 1994-1999 de Europese Commissie voor ruim 160 miljoen gulden heeft bijgedragen aan sociale projecten, ingediend door ruim honderd particuliere organisaties uit twaalf landen van de Europese Unie.⁹ Projecten betreffen veelal ondersteuning van de door de *terceiro setor* (het maatschappelijk middenveld) bevorderde democratiseringsprocessen. Deze proberen in het bijzonder op lokaal en regionaal niveau de toekomstperspectieven van de armen te verbeteren, tegen de traditie van extreme ongelijkheid en extreme verrijking in.

Ondanks de grote aantallen armen beperkt de bilaterale ontwikkelingsrelatie tussen Nederland en Brazilië zich tot het sectorprogramma milieu. Nederland is donator van het *Pilot Project to Conserve the Brazilian Rainforest* (PP G7) en het milieuprogramma zal geleidelijk worden uitgebreid met bilaterale componenten op het gebied van tropische bossen, wetlands, woestijnbestrijding en klimaatverandering.¹⁰

Als argument dat de ontwikkelingsrelatie niet breder is, wordt wel eens aangevoerd dat het *gemiddelde* inkomen per hoofd van Brazilië ruim toereikend zou zijn voor een menswaardig bestaan voor iedereen. Juist omdat het om een rechtvaardiger verdeling van dat inkomen gaat en omdat er in Brazilië méér armen zijn dan in enkele bilaterale hulplanden te zamen, is er alle reden dat de Nederlandse regering in haar contacten met Brazilië, die vaak over handel gaan, naast de ecologische ook permanent de sociale problematiek aan de orde stelt. Samen met de economische, zouden dus ook de sociale en de ecologische agenda aan de orde moeten komen.

Literatuur

'Amazônia até quando: até onde a Amazônia pode resistir?', in: *Veja*, 22 november 2000, jrg. 33, no 47.

Amnesty International Nederland, *Jaarboek 2000: 'Brazilië'*.

PIDESC-rapport: Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Movimento Nacional de Direitos Humanos, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, *O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*, Relatório da

Sociedade Civil sobre o Cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Brasília, april 2000.

Human Rights Watch, 'Brazil, Human Rights Developments', in: *World Report 1999*.

IPAM: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia & ISA: Instituto Socioambiental, *Avança Brasil: Os Custos Ambientais para a Amazônia*, Belém 2000, www.ipam.org.br

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Landenoverzicht Brazilië*, 31 januari 2000, www.minbuza.nl

F Poelhekke, *Brazil NGO Country Profile*, Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering, Oegstgeest 1996.

Social Watch Report 2000, 'Brazil Report'.

UNDP, *Human Development Report 1999*.

U.S.Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, *Brazil, 1999 Country Report on Human Rights Practices*, February 2000.

Noten

- 1 Louis Baeck, 'Brazilië: een heterodoxe en frivole kolos', in: *Internationale Spectator*, april 2000, jrg. 54-4, blz. 198-202; Marianne L. Wiesebron, 'Brazilië na vijfhonderd jaar: een half continent', in: *Internationale Spectator*, oktober 2000, jrg. 54-10, blz. 486-489; Paulo G.F. Vizentini, 'De Braziliaanse buitenlandse politiek en de Nieuwe Wereldorde', in: *Internationale Spectator*, februari 2000, jrg. 55-2, blz. (dit nummer).
- 2 *NRC Handelsblad*, 13 september 2000: 'Brazilië's koopzieke rijken shoppen door'.
- 3 Twee van de 17 prioriteitslanden van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingsinspanningen.
- 4 Deze en volgende gegevens zijn ontleend aan het eerste 'Verslag van de Braziliaanse civil society over de naleving door Brazilië van

het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Mensenrechten', het zogenaamde *PIDESC-rapport*. Vooruitlopend op de verplichte rapportage door de Braziliaanse overheid nam de vaste commissie voor mensenrechten van het Braziliaanse parlement in april 2000 het initiatief dit verslag - samen met Braziliaanse maatschappelijke organisaties - aan te bieden aan de Hoge Commissaris van de VN voor de Mensenrechten, Mary Robinson. Het PIDESC-rapport is gebaseerd op hoorzittingen in 17 deelstaten in Brazilië en op informatie van meer dan 2000 organisaties. Het rapport werd ook aan de Braziliaanse regering aangeboden.

5 *Vēja*, 22 november 2000.

6 IPAM & ISA 2000.

7 Deze bijdrage is mede gebaseerd op een door deze organisaties in oktober 2000 aan de Nederlandse regering aangeboden document bij gelegenheid van het staatsbezoek van president Cardoso, waaraan de auteur heeft meegewerkt.

8 In 1994 ten minste 30 miljoen dollar (Poelhekke 1996).

9 Uit de *budgetline B7/6000* voor medefinanciering van projecten van particuliere organisaties uit de fondsen van DG VIII (ontwikkelingssamenwerking) van de Europese Commissie. Zo'n 90% van dit geld ging via organisaties in Duitsland, Italië, Frankrijk, Groot-Britannië en Nederland. Daarnaast financiert de EU ook sociale en ecologische projecten in Brazilië uit andere *budgetlines*. De EU-delegatie in Brasilia speelt hierin een actieve rol.

10 Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2000 (www.minbuza.nl).

Over de auteur

DR. F.POELHEKKE, geograaf, is zelfstandig adviseur en onderzoeker internationale samenwerking (www.antenna.nl/dialogos).

Brazilië en Nederland: een al te zwart beeld?

MARIANNE WIESEBRON

HET ARTIKEL VAN FABIO POELHEKKE, DAT ENIGE INTERESSANTE aanvullingen geeft op de artikelen die recent in de *Internationale Spectator* over Brazilië verschenen zijn, inclusief in dit nummer, behoeft toch enige kanttekeningen.

Het is zeker juist dat zwarten sociaal-economisch vaak aan de onderkant van de samenleving staan. Maar dat zo weinig zwarten hoge posities bekleden, geeft niet het gehele plaatje weer. Pelé, de beroemde voetballer, is minister van sport geweest. Op 1 januari 2001 heeft Marta Suplicy, als tweede vrouw, het burgemeesterschap van São Paulo van Celso Pitta, die de eerste zwarte burgemeester van São Paulo was. De stad São Paulo heeft de derde begroting van Brazilië, na de federale begroting en die van de deelstaat São Paulo. Espírito Santo heeft een zwarte gouverneur gehad. Een van de zeer actieve zwarte politici is Benedita da Silva, afkomstig uit de *favelas* van Rio de Janeiro. Zij is begonnen op gemeentelijk niveau, actief op nationaal en deelstaat-niveau, en zij zet zich sterk in voor de strijd van zwarten en vrouwen. Dat kan overigens van Pelé niet echt gezegd worden.

Wat betreft de Indianen, hoewel hun situatie evenmin florissant is, neemt de bevolkingsgroei onder deze groep de laatste jaren voor het eerst toe, na een continue daling sinds 1500.

Het tegengaan van de huidige inkomensongelijkheid wordt zeker niet gestimuleerd door de verplichtingen die Brazilië moet nakomen, waaronder het terugbetalen van zijn schulden en het voldoen aan de door het IMF en andere mondiale bankinstellingen vastgestelde voorwaarden. Het opdringen van de in het kader van de zg. Washington Consensus vastgestelde structurele aanpassingen, zoals privatisering op grote schaal en reducering van het staatsapparaat, hebben vooral consequenties gehad op het gebied van de gezondheidszorg en het onderwijs, waardoor de uitgaven dalen. Een hoge rente ter versterking van de monetaire stabiliteit is evenmin bevorderlijk voor de ontwikkeling van de Braziliaanse samenleving. Het neoliberale primaat van de mondiale markt heeft geleid tot scherpe reducties van de arbeidskosten en bevoordeling van de grootschalige exportgerichte landbouw, ten detrimente van de kleine boeren. Overigens vertegenwoordigt de landbouw nog slechts minder dan een kwart van

het BNP van het nu vooral industriële Brazilië.

De bevolking concentreert zich al een halve eeuw steeds meer in de steden. De urbanisatie bedraagt praktisch 80%. De problemen van leefbaarheid rond de grote stad, veroorzaakt door uitlaatgassen, industriële vervuiling, enz., nemen steeds toe. Deze stedelijke milieuproblemen zijn voor de Brazilianen zelf van toenemend belang. In de internationale pers wordt daar veel minder aandacht aan besteed dan aan het regenwoud, wellicht mede omdat die stedelijke vervuiling in sommige opzichten minder zichtbaar is. De kritische geluiden over het regenwoud komen overigens juist uit die landen die de meeste producten uit dat woud exploiteren, waaronder ijzererts en hard hout: die landen behoren tot het rijke Westen, dat ook de grootste vervuiler is. Het Westen biedt geen serieuze hulp aan om het regenwoud te behouden, terwijl de interne Braziliaanse problemen die er mede de oorzaak van zijn dat het regenwoud zo wordt bedreigd, zeker voor een deel samenhangen met de huidige neoliberale aanpak van de economie. Van een terugtrekkende Braziliaanse staat wordt geëist dat deze in een situatie van opgelegde globalisering en open grenzen de controle uitoefent op de economische exploitatie van een gebied zo groot als geheel Europees Rusland. Dat lijkt een te grote en deels tegenstrijdige opgave.

Sommige Brazilianen vragen zich bovendien af waarom zij de natuur moeten redden, daar deze elders allang vernietigd is. Anderen volgen met zorg wat er in hun land op het gebied van milieu gebeurt. Velen hebben grote bezwaren tegen de houding van vooraanstaande westerlingen die menen dat het Braziliaanse regenwoud de hele wereld toebehoort. Dat zou immers *mutatis mutandis* ondenkbaar en onaanvaardbaar zijn voor 'Westerse' natuurlijke bronnen.

Dat de dramatische sociale ongelijkheid bestreden moet worden en de sociale kwesties in Brazilië meer aandacht, in het bijzonder financiële aandacht van de regering, verdienen, staat geheel buiten kijf.

MARIANNE L. WIESEBRON is verbonden aan de vakgroep Talen en Culturen van Latijns-Amerika van de Faculteit der Letteren van de Universiteit Leiden.

Kosovo en Nederland: een parallel

Naar aanleiding van: Thomas H. von der Dunk, 'De moeizame spagaat van Kostunica: Joegoslavië op de tweekop tussen nationalistisch autisme en coöperatieve democratie', in: *Internationale Spectator*, december 2000, blz. 612-615

PIETER VAN ZUUREN

IN BOVENVERMELD LEZENSWAARDIG ARTIKEL VAN DE HAND van de historicus dr Thomas H. von der Dunk komt een passage voor die voor mij onverteerbaar is. Von der Dunk schrijft dat zeer veel Nederlanders ruim een halve eeuw na dato, voor de periode 1940-1945 nog steeds niet het verschil tussen nazi's en Duitsers weten te maken, ook al heeft de meerderheid der Nederlanders, anders dan de meerderheid der Kosovaren, die vijfjarige dictatuur, op een enkele fiets na, ongeschonden bij huis en haard doorstaan.

Deze passage is onverteerbaar, omdat daarin de indruk wordt gewekt dat de Duitse bezetting van Nederland weinig schade aan de Nederlanders zou hebben toegebracht. Het tegendeel is waar. Nederland heeft in de Tweede Wereldoorlog 250.000 doden te betreuren gehad, onder wie c. 100.000 joodse Nederlanders. Dit afgezien van de enorme materiële schade. De Nederlanders stierven door bombardementen, in de strijd tegen de bezetter, door executies, door honger en door vergassing in concentratiekampen. Het leed dat alleen daardoor is geleden, zal eenieder die de oorlog heft meegemaakt, bijblijven.

Dat de meerderheid der Nederlanders de vijfjarige dictatuur, op een enkele fiets na, heeft doorstaan, getuigt van onbegrip voor en onkunde van de toenmalige situatie. De fiets was in de oorlog, en in het bijzonder in de hongerwinter, het enige vervoermiddel waardoor men, overigens met ruilmiddelen, van de boeren wat voedsel kon lospeuteren. En dat wij ongeschonden bij huis en haard konden blijven, is in zijn algemeenheid niet juist. Men denke alleen al aan het bombardement van Rotterdam in mei 1940, waardoor enkele honderdduizenden mensen moesten evacueren.

Dat de Nederlanders in de oorlogstijd moeilijk onderscheid konden maken tussen nazi's en Duitsers is gemakkelijk te verklaren. Natuurlijk vormden de echte nazi's in het toenmalige Duitsland een minderheid. Maar het overgrote deel van de Duitse bevolking volgde, geïnspireerd door de theologie van Maarten Luther, de boven haar gestelde regering. Lees het

boek *Hitler's willing executioners*.¹ In de oorlog, die ik van nabij heb meegemaakt, heb ik hoogst zelden Duitsers ontmoet die zich, ook in vertrouwen, tegen het toenmalige regime uitspraken.

Thomas H. von der Dunk heeft met zijn artikel veel Nederlanders op het hart getrapt. Hij zou er als historicus goed aan doen vooral de Nederlandse literatuur over de bezetting nog eens grondig door te nemen. De publikaties van dr L. de Jong kan ik hem aanbevelen. En nu, 55 jaren na de bezetting, gaan wij Nederlanders weer langzamerhand de goede zijden van de Duitsers zien. Wij zijn bereid te vergeven, maar vergeten zullen wij de oorlog nooit.

DR P. VAN ZUUREN publicist en adviseur, Den Haag.

Kosovo en Nederland: over het relatieve oorlogsleed

THOMAS H. VON DER DUNK

EEN BETERE ILLUSTRATIE VAN MIJN NEDERLANDS-KOSOVAARSE vergelijking dan deze reactie had ik niet kunnen wensen. De door drs Van Zuuren genoemde wetenswaardigheden bevestigen slechts de opmerking dat *de meerderheid* onzer landgenoten de Duitse bezetting nagenoeg ongeschonden is doorgekomen. Dit stemt ook geheel overeen met een enquête van een jaar of wat geleden, waarin ruim driekwart van de ondervraagde ouderen verklaarde dat de Oorlog hun persoonlijke levensloop nauwelijks had beïnvloed. Een dergelijke score wordt onder de Kosovaren nu beslist niet gehaald. Vandaar dat het 'Eerst mijn fiets terug' op buitenlandse campings voor een bepaalde generatie bij ontmoetingen met onze Oosterburen jarenlang tot de standaardfrases behoorde.

Het lijkt mij daarentegen onwaarschijnlijk dat pakweg een Pool bij de gedachte aan de nazi's allereerst het ongemak van een geconfisqueerd rijwiel te binnen schiet. Tegenover één Rotterdam staan honderden platgebombardeerde Duitse en evenzovele platgeschoten en uitgemoorde Russische steden. Dat zou ook Van Zuuren moeten doen beseffen dat Nederland er - gezien wat in een moderne oorlog sinds 1914 aan massaslachting en verwoesting gebruikelijk is - inder tijd, *aan andere landen gemeten*, ondanks al het door hem gememoreerde leed *relatief* genadig is afgekomen, en een halve eeuw na dato dus allerminst reden heeft voor bovenmatig veel nationaal zelfbeklag.

Drs. Van Zuuren beveelt mij in dit verband de lectuur van de heren Lou de Jong en Goldhagen aan. Gezien zijn kennis van de historiografie zal het hem echter ook niet onbekend zijn dat beide auteurs, bij alle respect voor hun archivalische vlijt, voor hun visie op de gebeurtenissen in vakkringen niet op onverdeelde bewondering mogen rekenen. Op de over diverse dozijnen dikke delen uitgesponnen Vijfjarige strijd tussen Goed en Kwaad van de eerste auteur worden toch zeker al weer enkele decennia de nodige nuances aangebracht, terwijl van het recente werk van de tweede - wiens benadering aan een bij Amerikanen wel vaker optredend gebrek aan elementair benul

voor de werking van dictaturen mank gaat - door een reeks van gezaghebbende historici niet bijster veel heel is gelaten.

Wanneer de heer Van Zuuren dan ook dienovereenkomstig verwacht had dat hij in een oorlogssituatie door veel onderdanen van een vijandige mogendheid 'in vertrouwen' zou zijn genomen, is hij toch ietwat naïef. Als toetssteen voor de diepere gevoelens van de Duitsers tussen 1940 en 1945 jegens hun dictatoriale regime lijkt mij deze persoonlijke peiling niet toereikend. Het feit dat de Duitsers - SS'ers, soldaten? - die de heer Van Zuuren in de bewuste jaren ontmoette, vermoedelijk niet echt representatief waren, en kritiek al snel aan desertie en landverraad gelijk kwam te staan, zou eenieder die van de effecten van dergelijke beschuldigingen aan het adres van dienstweigeraars tijdens onze mislukte koloniale heroveringsoorlog in Indonesië na 1945 weet heeft, in deze tot enige nadenkendheid moeten manen. Maar gelukkig, 'na 55 (!) jaar gaan wij Nederlanders weer langzamerhand (!) de goede zijden van de (!) Duitsers zien'. Kortom, het licht begint te dagen. Nadere adstructie van de juistheid van mijn korte constatering inzake de Nederlandse verwerking van het verleden lijkt mij derhalve overbodig.

DR THOMAS H. VON DER DUNK, historicus, is als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Instituut voor Geschiedenis van de Universiteit Leiden.

Globalisering, emancipatie en verzet

WIL HOUT

DE BUNDEL *DOORLOPERS EN BREUKLIJNEN* is een *liber amicorum* dat is samengesteld ter gelegenheid van het afscheid van Gerrit Huizer als hoogleraar Veranderingsprocessen in de Derde Wereld en directeur van het Derde Wereld Centrum van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Huizer, die in 1973 aan de wieg stond van het Derde Wereld Centrum en die in november 1999 overleed, stond bekend als iemand die met groot engagement studie maakte van de sociale, politieke en economische situatie van mensen in ontwikkelingslanden. Tekenend voor zijn houding is het volgende citaat uit een interview met Huizer dat het Nijmeegse universiteitsblad *KUNieuws* na zijn emeritaat in juni 1998 publiceerde:

‘Veel van mijn collega’s vinden me niet genoeg wetenschapper. Teveel engagement. Ik heb wat dat betreft al jaren grote meningsverschillen met antropologen. Die gaan dus in die dorpen zitten en observeren de hele tijd. Maar zo kom je niet te weten hoe een situatie werkelijk in elkaar zit. Als je als sociaal wetenschapper het gedrag van mensen van een afstand bekijkt of alleen vraagt wat er gebeurt, krijg je nooit het onderste uit de kan. Terwijl, als je met die mensen samenwerkt, met hen overlegt over oplossingen voor hun problemen en er dreigt van buitenaf nog gevaar ook, dan krijg je de waarheid wel boven tafel.’¹

In het slothoofdstuk van *Doorlopers en breuklijnen*, waarin Fons van der Velden en Paul Hoebink

een overzicht geven van het leven en werk van Gerrit Huizer, komen deze en soortgelijke opvattingen van de kleurrijke hoogleraar aan de orde. Uit het overzicht wordt duidelijk dat Huizers wetenschappelijk werk in belangrijke mate is geïnspireerd door zijn eigen werk onder boeren in Latijns-Amerika in de jaren '60 en het begin van de jaren '70.

Huizers kritiek op de antropologie komt voort uit zijn opvatting dat wetenschap geen ‘art pour l’art’ is, maar ook dient bij te dragen aan emancipatie en verzet. Van der Velden en Hoebink beschrijven hoe Huizer het naïef vond van antropologen dat zij denken te kunnen opereren in een politiek vacuüm: ‘anthropology is politics, whether anthropologists like it or not [...] and it is preferable to take up a conscious stand rather than to pretend neutrality’ (blz. 428).

Gerrit Huizer koos voor een methodologie die zich bevond buiten de *mainstream* van de Derde Wereldstudies. Hij was voorstander van zogeheten *actie-onderzoek*: hij stelde dat onderzoekers bij voorkeur deel moeten nemen aan de activiteiten van groepen in ontwikkelingslanden die trachten hun levensomstandigheden te veranderen, teneinde daardoor de

Paul Hoebink, Detlev Haude en Fons van der Velden (red.): *Doorlopers en breuklijnen: Van globalisering, emancipatie en verzet*. Opstellen aangeboden aan Gerrit Huizer.

Assen: Van Gorcum, 1999; 444 blz.; f 75,-; ISBN: 90-232-3522-3

mogelijkheden en beperkingen van de externe omgeving uit de eerste hand te leren kennen. Huizer keerde zich hiermee tegen de rol van de onderzoeker als ‘“laissez-faire” participant’ (blz. 428).

De ondertitel van het *liber amicorum* is ‘Van globalisering, emancipatie en verzet’. Rond deze thema’s zijn 28 bijdragen opgenomen, die zeer divers van aard zijn. Het eerste deel, dat dertien bijdragen omvat, betreft globalisering, ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking. Het tweede deel, met vijftien hoofdstukken, gaat over globalisering, verzet en emancipatie. Zoals welhaast onvermijdelijk is bij boeken van dit genre, is het moeilijk een algemene kenschets van de bijdragen te geven. De hoofdstukken verschillen sterk van elkaar qua thematiek, benadering, lengte, theoretische invalshoek en diepgang. Naast zeer belangwekkende essays over nationale en internationale processen bevat het boek ook bijdragen die niet meer zijn dan een samenvatting van de bevindingen van (lang en minder lang geleden) verricht onderzoek.

Soms overlappen hoofdstukken elkaar, doordat verscheidene

auteurs soortgelijke of dezelfde zaken – bijvoorbeeld de uiteenlopende visies in de literatuur op het proces van globalisering – behandelen. Soms ook spreken de bijdragen elkaar tegen, zoals bij de beoordeling van de mate van globalisering: waar Hamelink, in een essay over de 'verzoeking van het *fun-shoppen*', voor een maximalistische opvatting van globalisering lijkt te kiezen, daar benadrukt Lieten, in een bijdrage over multinationale ondernemingen, dat de globalisering nog steeds vooral tot een aantal sectoren beperkt is.

In deel I zijn het vooral de op deelaspecten gerichte bijdragen die mij konden boeien. Rodolfo Stavenhagen gaat in zijn korte essay – geschreven naar aanleiding van zijn 'Zeven onjuiste stellingen over Latijns Amerika' uit 1966 – in op de nieuwe dogmatiek van de markteconomie en op de misvatting dat de moderne globalisering iets nieuws zou betekenen voor Latijns-Amerika. Cees Hamelink schreef een goed en kort hoofdstuk over de internationalisering van de media en de invloed van de reclame-industrie. J.M.G. Kleinpenning behandelt de geschiedenis van Paraguay als kolonie van Spanje. Hij geeft aan dat vele van de vooroordelen over de koloniën – als zou het belang van een kolonie vooral moeten worden gezien in het licht van het economisch belang voor de kolonisator en zou de invloed van de kolonisator altijd negatief zijn – moeten worden verworpen. Kristoffel Lieten maakt, mede op basis van zijn onderzoek naar multinationale ondernemingen in India, duidelijk dat de rol van dergelijke ondernemingen in de ontwikkelingslanden nogal beperkt is en dat zij, door de toenemende rol van internationale beleggingsstromen (de 'bankificatie' van het wereldsysteem), nog meer wordt beperkt. Luuk Knippenbergs hoofdstuk over de integratie van Thailand in de wereldmarkt voor 1950 geeft aan dat Thailand al lang

geleden kennis heeft gemaakt met de wereldmarkt en dat integratie in die markt het land meer voor- dan nadelen heeft gebracht. Lou Keune betoogt, met gebruikmaking van gegevens over hulpstromen, afbetaling van schulden en ontwikkeling van de ruilvoet, dat de positie van ontwikkelingslanden in de internationale economie er de laatste drie decennia allesbehalve op vooruit gegaan is. Lau Schulpen presenteert een interessante vergelijking tussen de doelstellingen (en de veranderingen daarin) en de wijze van uitvoering van het Nederlands ontwikkelingsbeleid inzake India en anderzijds het beleid van medefinancieringsorganisatie ICCO. Hij constateert dat beide even goed (of slecht) zijn in het bereiken van de armen.

Het hoofdstuk van Andre Gunder Frank over de vijfduizendjarige geschiedenis van het wereldsysteem en de dominantie van Azië is vooral te lang en daarnaast te nadrukkelijk een samenvatting van eerder gepubliceerd werk. Frans Schuurmans bijdrage over de natie-staat en de globalisering blijft te zeer steken in een bespreking van theoretische posities. Paul Hoebinks behandeling van de coherentie van ontwikkelingsbeleid is voornamelijk een classificatie van soorten en oorzaken van (in)coherentie van beleid. Leonor Malavers betoog over de continuïteit en de breuklijnen in de internationale samenwerking blijft beperkt tot wat in de ondertitel wordt genoemd 'illustraties vanuit Latijns Amerika'; haar bijdrage biedt een nuttig, maar weinig inspirerend overzicht van de ontwikkelingsproblematiek in de afgelopen drie tot vier decennia. Marc Lammerink, in een hoofdstuk over samenwerking op het gebied van onderzoek, bespreekt een project in de regio Las Segovias in Nicaragua. Door zijn gerichtheid op een zeer specifiek project is de bijdrage voor andere lezers dan zij die in de regio geïnteresseerd zijn, al snel te gedetailleerd. Carla Ris-

seeuws bijdrage beperkt zich tot een overzicht van een onderzoek naar aspecten van de Nederlandse verzorgingsstaat door Indiase onderzoekers.

De hoofdstukken in deel II hebben onderling meer gemeen dan die in deel I. De meerderheid van de bijdragen in dit deel gaat in op specifieke landen en regio's. Van de auteurs die de thematiek van deel II op een algemeen niveau behandelen, blijven de meesten helaas steken in vrij abstracte verhandelingen. De relatie tussen verzet en emancipatie in de context van de mondialisering wordt in tamelijk algemene termen behandeld en er wordt onvoldoende duidelijk gemaakt hoe verzet en emancipatie 'handen en voeten' krijgen.

Ton Lemaire en Jan Nederveen Pieterse gaan, elk op hun eigen wijze, in op de verhouding tussen globalisering en lokale actie. Lemaire richt zich op de afname van de band die mensen hebben met lokale plekken ('delokalisering') als gevolg van de economische globalisering, de toename van de mobiliteit en de invloed van communicatiemiddelen. Het is enigszins teleurstellend dat hij zijn beschouwing vervolgens beperkt tot de wijze waarop 'inheemse spiritualiteit' een verzetsstrategie kan zijn tegen de negatieve gevolgen van de globalisering. Nederveen Pieterse richt zich op de samenhang tussen mondiale hervorming en lokale *empowerment*; de bijdrage is op zich zelf interessant, maar door het hoge abstractieniveau van de behandeling wordt het denken over 'verzet' niet erg concreet. Fons van der Velden analyseert de rol van NGO's en stelt dat zij vooral moeten bijdragen aan de 'mondialisering van onderop', een vorm van globalisering die aansluit bij de belangen van de armen in ontwikkelingslanden en waarbij de waardigheid van mensen centraal staat. Peter Waterman schrijft over de aard van de vrouwenbeweging in een gemondi-

aliseerde wereld en stelt dat het 'informatie-internationalisme' de kansen van alternatieve bewegingen doet toenemen om internationale organisaties te ondermijnen.

Veruit de beste van de meer algemene bijdragen aan deel II is die van Vera Gianotten en Ton de Wit. Zij oefenen forse kritiek op de zg. participatieve benadering, die veel ontwikkelingsprojecten kenmerkt, en geven, ondersteund met vele voorbeelden uit de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking, aan dat dergelijke projecten zich vaak uitsluitend beperken tot de lokale samenleving en economie. Wegens ideologische vooringenomenheid worden de relaties met de internationale markt volgens hen vaak veronachtzaamd en daardoor worden de werkelijke belangen van de lokale bevolking slecht gediend. Tine Davids en Francien van Driel ten slotte presenteren een feministische analyse van verzet en komen tot de conclusie dat de vrouwenstrijd sinds het begin van de jaren '70, toen het Derde Wereld Centrum werd opgericht, is veranderd van een strijd tussen groepen in een strijd om betekenisgeving en de definitie van identiteit.

De negen overige bijdragen in deel II bespreken alle meer specifieke thema's. Tot de meer aansprekende bijdragen behoren die van Menno Oostra, Brigitte Sie Kok Hwa, Toon van Meijl en Joke Schrijvers. Oostra analyseert het verzet van Indiaanse volkeren in het Amazonegebied tegen verscheidene vormen van externe interventie, zoals voor oliewinning, het beheer van natuurreservaten en de verkrijging van genetisch materiaal. Sie analyseert het debat over Aziatische waarden vanuit het standpunt dat hun benadrukking een blijk van verzet is in een 'postkoloniale emancipatiestrijd' tegen het dominante Westerse moderniseringsparadigma. Haar hoofdstuk is een poging acht 'misverstanden' over Aziatische waarden te ontzenuwen.

Van Meijl beschrijft de toenemende belangstelling voor spiritualiteit onder de Maori als een verzetsdaad tegen de Nieuw-Zeelandse overheid en plaatst haar als element binnen een politieke strategie gericht op het terugkrijgen van de politieke en culturele soevereiniteit. Het hoofdstuk is een *case study* over het verzet van een Maori-gemeenschap tegen de vervuiling van een meer door een kolenmijn. Schrijvers behandelt de situatie van ontheemden, of *internally displaced people*, in Sri Lanka. De bijdrage is gebaseerd op actie-onderzoek in 1993, waarin de onderzoekster samen met de ontheemden zocht naar verbetering van levensomstandigheden.

De overige bijdragen in dit deel vond ik minder inspirerend. Ton van Naerssen behandelt de stedelijke verzetsbeweging in Manilla. Wim F. Wertheim bespreekt, in een bijdrage die door een overdaad aan citaten wordt ontsierd, de gevolgen van de Aziatische crisis in 1997 en 1998 voor Indonesië. De bijdrage van Paul Hebinck, die nogal slordig en slecht geschreven is, beschrijft twee boerenprojecten in Kenia en Zimbabwe. Het artikel van Wilma Roos, over de kansen voor een participatieve benadering van ontwikkelingshulp in Mozambique, besteedt veel aandacht aan de turbulente recente geschiedenis van het land; daardoor verdwijnt de probleemstelling te zeer naar de achtergrond. Mario Coolen geeft, in een bijdrage die het niveau van de beschrijving nauwelijks te boven gaat, de ontwikkeling weer van boerenorganisaties aan de zuidkust van Guatemala.

Vanuit een redactioneel oogpunt beschouwd, is het bijeenbrengen en redigeren van 28 bijdragen een grote opgave. Desondanks is het jammer dat deze bundel door vele schoonheidsfouten wordt ontsierd. Op meer dan één plaats zijn de referenties incompleet: soms wordt naar een werk verwezen dat niet in

de bibliografie is vermeld, soms wordt een bron aangeduid als '19xx' of wordt een vindplaats weergegeven als '1993: xx', ten teken van het feit dat de auteur zijn of haar tekst nog niet had voltooid. Op sommige plaatsen (vooral in het hoofdstuk van Schuurman) wemelt het van de typografische fouten door het wegvallen van het trema: zo wordt 'geïndexeerd' gespeld als 'gendexeerd', 'naïef' als 'naef' en 'reële' als 'rele'. Het is ook jammer dat de vertaling van de bijdrage van Andre Gunder Frank erg 'letterlijk', en daardoor houderig, is en dat de tekst daardoor op sommige punten moeilijk te begrijpen valt.

Tot besluit van deze bespreking kan worden gesteld dat de bundel *Doorlopers en breuklijnen*, ondanks de schoonheidsfouten en de kritiek op afzonderlijke bijdragen, een waardevol boek met vele lezenswaardige stukken is geworden. Het is ook een tamelijk uniek boek, omdat in het Nederlands taalgebied boeken van deze omvang (meer dan 430 blz.), die uitsluitend gewijd zijn aan de situatie van ontwikkelingslanden en de ontwikkelingsproblematiek, niet vaak meer gepubliceerd worden. Het ware te hopen dat het wetenschappelijk engagement met ontwikkelingslanden van Gerrit Huizer en zijn, blijkens dit boek, vele wetenschappelijke vrienden, door de huidige en toekomstige generaties van studenten wordt overgenomen.

Noot

- 1 'Het strijdtoneel van Gerrit Huizer', *KUNieuws* 27, nr 37, 26 juni 1998.

DR WIL HOUT is Senior Lecturer in International Relations and Development, Institute of Social Studies, Den Haag.

Energiek voorvechter van liberalisering van de wereldhandel

KEES VAN PARIDON

In een vergelijking van de arbeidsvoorwaarden komen ambtenaren over het algemeen minder gunstig uit de bus dan werknemers in de particuliere sector. Niet zelden ligt het loon lager, een dertiende maand is bij de overheid een onbekend verschijnsel, terwijl ook een lease-auto zeldzaam is. Afgaande op de omvang van de doos, zijn ook de kerstpakketten beperkter bij de overheid dan in het bedrijfsleven. Soms echter blijkt er toch veel mogelijk bij de overheid om de waardering over de prestaties van een medewerker zichtbaar te maken. Een goed voorbeeld is het onderhavige boek. Ter gelegenheid van het afscheid van Frans Engering bracht het ministerie van Economische Zaken een kloekke en verzorgde bundel uit met bijdragen van een keur van prominenten op dit terrein. Onlangs werd Engering benoemd tot Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de OESO in Parijs.

De afgelopen zestien jaar was Engering bij EZ Directeur-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen. In deze periode is op dit beleidsterrein bijzonder veel veranderd. Zonder ook maar enige volledigheid te willen nastreven, kan gewezen worden op het herstel van het Europees integratieproces vanaf het aantreden van Delors als voorzitter van de Europese Commissie, uitmondend in het EG'92-proces en vervolgens in de realisatie van de Economische en Monetaire Unie; de soms moeizame onderhandelingen in de GATT en vervolgens in de WTO, waarbij uiteindelijk niet alleen een

groot aantal handelsbelemmeringen werd afgeschaft dan wel teruggebracht, maar waarbij ook

het domein waarop deze regels betrekking hadden, met landbouw en diensten, belangrijk werd vergroot; en de val van de Berlijnse Muur en de overgang van tal van Midden- en Oost-Europese landen naar een markteconomie. In meer of mindere mate is op al deze terreinen voortgang geboekt, waarbij Frans Engering als Nederlands vertegenwoordiger, maar zeker ook op persoonlijke basis een belangrijke bijdrage heeft geleverd. Voortgang moet dan gezien worden als verdere liberalisering van de internationale economische betrekkingen, vermindering van protectionistische interventies dan wel een meer markt-conforme economische ordening.

Dit boek getuigt van de veelheid van zijn contacten en van het scala van onderwerpen waarmee hij te maken had, met 34 bijdragen van 42 auteurs. De auteurs zijn onder meer minister, staatssecretaris, ambtenaar, commissielid, adviseur, werkgever, bankpresident en wetenschappelijk onderzoeker, uit Nederland, Groot-Britannië, de Verenigde Staten, Canada, Polen, Nieuw-Zeeland, Zuid-Afrika, Australië, Slovenië, Zweden en Thailand. Ook in deze opzichten weer spiegelt het boek de voortschrijdende internationalisering. Ondanks deze brede samenstelling

Ministry of Economic Affairs of the Netherlands:
From Havana to Seattle and Beyond. The Quest for Free Trade and Free Markets.

Den Haag: Sdu Publishers, 2000; 344 blz.; f 95,-;
ISBN: 90-12-08915-8

is er sprake van een sterke paralleliteit in opvatting. Over het algemeen, en niet onverwacht, zijn de auteurs voorstander van liberalisering van de internationale economische betrekkingen en van meer marktwerking. Hoewel voor dit standpunt veel te zeggen valt, is het jammer dat het boek toch niet wat meer aandacht besteed aan de motieven van diegenen die zich hiertegen verzetten. In Seattle en Praag heeft dit verzet zich duidelijk gemanifesteerd. Bestuurders als Wolfensohn hebben aangegeven serieuzer met deze kritiek om te willen gaan.

Probleem daarbij is natuurlijk wel dat de kritiek vooral zichtbaar is geworden via demonstraties, en tot nu toe minder gebaseerd lijkt op goed onderbouwde inhoudelijke overwegingen. Juist in een boek als het onderhavige, voor iemand die voortdurend bereid was over deze aspecten in debat te gaan, zou meer aandacht voor deze visie een welkome verbreiding hebben betekend. Nu krijgt men onwillekeurig toch de indruk (zie bijvoorbeeld de fors getoonzette bijdrage van Mike Moore) dat, zo er al problemen bestaan, die toch vooral zijn terug te voeren op kortzichtige regeringen en NGO's, uit ontwikkelde dan wel uit minder ontwikkelde landen, die nog niet beseffen

welke voordelen hun wachten als ze volledig voor vrije handel en marktwerking zouden kiezen. Sommige bijdragen, zoals die van minister Herfkens, Supachai van de UNCTAD en van Van den Bergh (de vroegere president van Shell), zijn in dat opzicht genuanceerder.

Het is ondoenlijk de 34 bijdragen afzonderlijk te behandelen. Wat volgt is een korte typering van de hoofdthema's en de behandelde onderwerpen. Het boek is opgedeeld in vier thema's: liberalisering van de wereldhandel en versterking van het multilaterale handelssysteem; de totstandkoming van een raamwerk voor internationale investeringen; de voltooiing en vergroting van de Europese Unie; en de transitie van de vroegere planeconomieën in marktgeoriënteerde economieën.

Het eerste thema neemt met 16 bijdragen ongeveer de helft van het boek in beslag. Naast overzichten en historische reflecties komen thema's aan de orde als de betekenis van sancties, het ver-

drag van Wassenaar (nee, niet het akkoord tussen regering en sociale partners over loonmatiging in ruil voor werkgelegenheid, maar een verdrag over exportcontroles op wapens), de samenhang tussen structuurbeleid, mededingingsbeleid en handelspolitiek, alsmede de liberalisering van de handel in agrarische producten en diensten.

De drie bijdragen in het tweede deel behandelen het multilaterale verdrag voor directe investeringen. Op dit terrein is de afgelopen jaren behoorlijke vooruitgang geboekt, onder de bezielende leiding van Frans Engering. Helaas voor hem kon de finale stap om te komen tot een verdrag vooralsnog niet worden gemaakt.

In het derde deel komt de Europese integratie aan bod. Naast algemene beschouwingen zijn er bijdragen over energie, telecommunicatie en de Britse houding ten opzichte van Europa en de Europese Unie.

Ten slotte gaat het laatste deel in op het transitieproces. Hierin worden het Poolse en het

Sloveense perspectief geschetst, maar ook wordt ingegaan op de ontwikkelingen in Afrika. Verder wordt aangegeven hoe het Nederlands beleid in deze zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

Al met al valt het oordeel over de bundel niet negatief uit. Ook al zijn sommige bijdragen tamelijk obligaat, zoals die van staatssecretaris Ybema, tal van andere bijdragen zijn interessant, vooral ook als de lezer een beeld van binnenuit krijgt aangereikt over hoe bepaalde ontwikkelingen dan wel onderhandelingen zich hebben voltrokken. Daaruit komt duidelijk naar voren dat persoonlijke verhoudingen een doorslaggevende rol kunnen spelen. Engering heeft daarin een belangrijke bijdrage geleverd. Dit boek laat die rol duidelijk uitkomen. Frans Engering kan met deze gratificatie meer dan tevreden zijn.

DR.C.W.A.M.VAN PARIDON is hoogleraar economie aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Vaughan Robinson (red.): Migration and Public Policy.
Cheltenham (United Kingdom)/Northampton, MA (United States), 1999; xxxiv + 645 blz.; c. f 450,=
ISBN: 1-85898-922-1

Deze publikatie, verschenen in de serie 'The International Library of Studies on Migration', bevat een assortiment van 32 essays van internationale deskundigen die in de afgelopen decennia in gezaghebbende tijdschriften zijn gepubliceerd. Ze belichten, vaak gesteund door statistisch materiaal, diverse dimensies van het overheidsbeleid in verscheidene landen inzake interne migratie, immigratie en emigratie. De pub-

B o e k a a n k o n d i g i n g e n

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg, die ook alle bijdragen van deze aflevering heeft verzorgd. Signalering van aan te kondigen boeken gebeurt door Saskia van Ankeren (Instituut Clingendael).

likatie wordt aangeprezen als een waardevolle bron voor studenten, academici, politici en beleidsmakers met belangstelling voor migratiebeleid. De artikelen zijn in vier secties gegroepeerd. De artikelen in de eerste sectie gaan over de kwestie van open grenzen en de gevolgen daarvan; de artikelen in de tweede groep houden zich bezig met vormen van overheidsinterventie inzake migratie-

stromen; de derde groep bevat artikelen die onderzoeken hoe overheden de vestiging en integratie van immigranten uitvoeren, terwijl in de vierde sectie artikelen zich concentreren op de invloed van immigranten op de ontvangende landen en op de landen die de migranten leveren, en tevens op de wijze waarop staten inter-venieren teneinde vermeende voordelen te maximaliseren en

nadelen te minimaliseren. In een inleidend artikel wijst de redacteur van de bundel, Vaughan Robinson (directeur van de Migration Unit van de Universiteit van Wales in Swansea), erop dat staatsinterventie in migratiebewegingen een complex en veelzijdig verschijnsel is, dat diepgaand onderzoek vereist. Veel van het tot nu toe verrichte onderzoek is descriptief van aard en brengt bijvoorbeeld in kaart in welke mate overheden hebben geïntervenieerd, of heeft evaluaties van overheidsinterventies als onderwerp (in hoeverre zijn de gevolgen van overheidsingrijpen bedoeld dan wel onbedoeld?). Daarnaast is echter dringend onderzoek nodig dat tracht te begrijpen waarom staten interviëren, op basis van welke uitgangspunten en vooronderstellingen zij dit doen, welke effecten zij daarmee hopen te bewerkstelligen en hoe het besluitvormingsproces verloopt. (F.v.d.B.)

Boutros Boutros-Ghali, George Bush, Jimmy Carter, Mikhail Gorbachev, Desmond Tutu: Essays on Leadership (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict; Carnegie Corporation of New York).

Washington, DC: Carnegie Org., 1998; viii + 75 blz.; f

Historisch gezien vindt men een leider goed als hij 'strong, tough, aggressive, even violent' is. We weten ook veel meer over de rol van leiders bij het stimuleren van etnische en andere groepsconflicten dan over leiders die 'bold and effective' een preventieve rol weten te spelen bij dreigende conflicten. Ieder op hun wijze belichten vijf internationale persoonlijkheden diverse aspecten van wat in hun ogen goed leiderschap in het huidige tijdsgewricht inhoudt. Zo beklemtoont Boutros Boutros-Ghali de noodzaak van visie en het vermogen die over te dragen

en uit te voeren via een coöperatieve instelling en het vermogen de harde beslissingen die zij vereist in het licht te stellen. Bush (Senior) wijst op het belang van goed leiderschap in de Verenigde Staten omdat een Amerikaanse president tegelijkertijd een rol speelt als wereldleider. Gorbatsjov belicht de noodzaak van niet-gewelddadige benaderingen en wijst op het intellectueel en moreel gezag dat moderne leiders moeten uitstralen. Ook Carter is deze mening toegedaan en beklemtoont medezeggenschap van de burger, aangezien dictaturen over weinig werkelijk conflictoplossend vermogen blijken te beschikken; hij verwijst naar de doelstellingen van het door hem opgerichte Carter Center. Tutu, ten slotte, is van mening, daarbij de activiteiten van leiders als Moeder Teresa en Mandela in het licht stellend, dat succesvolle leiders vaak op basis van geloofwaardigheid en grootmoedigheid de taal van morele overreding spreken. Mandela heeft als leider zowel politiek als moreel gezag. (F.v.d.B.)

P.J. Lloyd, Kerrin M. Vautier: Promoting Competition in Global Markets. A Multi-National Approach.

Cheltenham (UK)/Northampton, MA, 1999; xi + 220 blz.; £ 45,=; ISBN 1-85898-803-9

Dit onderzoek heeft tot onderwerp de bevordering van concurrentie in zich globaliserende markten en de rol van intergouvernementele samenwerking bij dit proces. Speciale aandacht krijgen daarbij de grensoverschrijdende particuliere en zakelijke transacties, die een inbreuk kunnen vormen op het proces van voortschrijdende concurrentie in een zich uitbreidende wereldmarkt. 'The liberalization of cross-border flows of goods, services and capital that has occurred during the last decade had made

competition increasingly important.' In deel I wordt een politiek analysekader geschetst dat in de volgende delen wordt gebruikt bij het onderzoek naar de wijze waarop bilateraal, regionaal (EU, NAFTA e.a.), plurilateraal (GATT, UNCTAD, OECD, APEC e.a.) en multilateraal (WTO) de intergouvernementele samenwerking is geregeld en wat het vigerende concurrentiebeleid is. In het multilaterale deel is ook een historische *case study* opgenomen. Het betreft het Kodak-Fuji-dispuut - een handelsdispuut tussen de Verenigde Staten en Japan over de export van fotografisch materiaal naar Japan, waarover de eerste een klacht had ingediend bij de WTO. Het geval illustreert de problematiek en procedures rondom de oplossing van concurrentiegeschillen binnen de Wereldhandelsorganisatie. In het laatste deel van de studie worden in enkele pagina's de 'emerging patterns and principles' inzake een mondiaal concurrentieregime geschetst. De conclusie is dat een 'multilateral competition authority' thans ondenkbaar en onwenselijk is en dat er geen uniek multinationalaal mechanisme voorhanden is dat voorziet in een oplossing van alle grensoverschrijdende concurrentiegeschillen. Teneinde metterdaad tot concurrentie in de zich mondiaal ontwikkelende markten te komen, dienen politici een 'more comprehensive and coherent' beleid te voeren volgens aanvaarde concurrentiebeginselen. Unilaterale wetgeving dient te worden geconcipieerd met een multilaterale blik. 'Great responsibility thus remains with individual countries to cooperate not only on investigative and enforcement matters but also in the development and application of competition principles at the national and multi-national levels. This could be called positive unilateralism consistent with a multi-national approach.' (blz. 192) (F.v.d.B.)

Mats Berdal and David M. Malone: Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars. Ottawa: International Development Research Centre. A Project of the International Peace Academy, 2000; vii + 251 blz.; f 65,90
ISBN 1-55587-868-7

Ook in gevallen waar militaire en politieke doeleinden de overhand hebben, blijken (juist) burgeroorlogen te worden beïnvloed door lokale economische motieven en mogelijkheden. In de artikelen in deze bundel, van de hand van personen uit de Britse, Amerikaanse en Canadese wetenschappelijke wereld, wordt getracht de economische en sociale motieven die naast de politieke motieven ten grondslag liggen aan burgeroorlogen, te lokaliseren. Daarbij zijn tevens van belang de 'incentives and disincentives' van internationale actoren om aan dergelijke conflicten een eind te maken. De auteurs analyseren - met verwijzing naar concrete voorbeelden - de economische ratio die aan burgeroorlogen ten grondslag ligt en de economische strategieën die elites gebruiken om hun posities te handhaven. Ze gaan na in welke situaties deze elites oorlog profijtelijker vinden dan vrede. Deel 1 van de bundel is vooral gericht op het verwerven van een beter begrip van de 'political economy' van burgeroorlogen. Dit tegen de achtergrond van de vraag hoe de internationale gemeenschap effectief zou kunnen bijdragen aan een overgang van 'protracted conflict to more durable peace'. In het tweede deel komt de vraag aan de orde hoe de internationale gemeenschap zich opstelt en hoe het omgaat met de uitdaging van crimineel en economisch gemotiveerd geweld in burgeroorlogen. Toekomstig onderzoek zou zich, aldus beide redacteuren, moeten richten op de rol van de particuliere sector, in het bijzonder de

olie- en mijnindustrie. De situatie van Shell in Nigeria en van De Beers in Angola maakt duidelijk dat (economische en andere) acties van grote ondernemingen ertoe neigen de ene partij te bevoordelen boven de andere. Andere onderwerpen kunnen zijn de afwezigheid van een internationaal juridisch regime ter bestrijding van 'witte-boordencriminaliteit' en de financiering van oorlogsinspanningen op criminele basis (zie de activiteiten van Arkan en andere *warlords* in de Balkan). Ten slotte dienen de 'incentives and disincentives' van internationale actoren die de economische agenda's van burgeroorlogen beïnvloeden te worden gecategoriseerd en aan een nader onderzoek onderworpen. Men kan daarbij denken aan acties van de VN, intergouvernementele pogingen tot het witwassen van geld, humanitaire hulpverlening en multilaterale, bilaterale en particuliere financiële hulp aan belligerenten. (F.v.d.B.)

Elizabeth Economy & Michel Oksenberg (ed.): China Joins the World: Progress and Prospects. New York: Council on Foreign Relations Press, 1999; ix + 359 blz.; f 70,90
ISBN 0-87609-225-3

Vijfentwintig jaar geleden begon China zijn beleid van isolement van de rest van de wereld te herzien. In deze bundel vragen Azië-deskundigen, verbonden aan de Council on Foreign Relations, de Wereldbank, prestigieuze universitaire instellingen, Rand Corporation en Telecom, zich af wat de gevolgen van de groeiende internationale participatie van China kunnen zijn voor zijn toekomstig gedrag en positie in de wereld. Na een inleidend artikel volgen acht *case studies* over China's participatie in de afgelopen periode op het terrein van de Verenigde Naties, wapenbe-

heersing, mensenrechten, handel, bankwezen en financiën, telecommunicatie, energie en bestrijding van de milieuvervuiling. De vraag wordt gesteld welke strategie coöperatief gedrag van China bevordert. De Verenigde Staten doen er goed aan, zo is de conclusie, een beleid op lange termijn te ontwikkelen. Uit de *case studies* blijkt dat multilateralisme, dialoog, bevordering van institutionele ontwikkelingen, het vermijden van hypocrisie, een geloofwaardig optreden, samenwerking met niet-gouvernementele organisaties en met de particuliere sector - positieve veranderingen in het gedrag van China hebben gestimuleerd. Tegelijkertijd zijn zorgvuldige dreigingen met sancties waar die, bijvoorbeeld op gebied van handel, omgeving en proliferatie van wapens, nodig waren, heilzaam gebleken. Succes is echter niet verzekerd. In plaats van in toenemende mate coöperatief kan China zich in de toekomst manifesteren als een agressieve en destabiliserende kracht of kan het desintegreren. De Verenigde Staten dienen dan ook een robuuste militaire presentie in Azië alsmede sterke banden met andere Aziatische landen te handhaven, inclusief een volledige scala aan niet-officiële relaties met Taiwan. De bundel bevat twee bijlagen. De eerste geeft de stand van zaken in China weer op bewapeningsgebied (nucleair zowel als conventioneel); in de tweede wordt aangestipt in hoeverre en op welke manier er in China sprake is van wapenbeheersing. (F.v.d.B.)

Thierry de Montbrial en Jean Klein (red.): Dictionnaire de Stratégie.

Parijs: Presse Universitaire de France, 2000; xvi + 604 blz.; f ISBN 2-13-050939-8

Hoewel er recente encyclopedieën in de Franse taal bestaan die het militaire bedrijf, zijn geschiedenis en strategie uitgebreid in kaart brengen, zijn zij niet geconcentreerd - aldus Thierry de Montbrial - op de 'fondements conceptuels de la stratégie'. Deze encyclopedie tracht in die lacune te voorzien. Ze kwam tot stand in samenwerking met het *Institut français des relations internationales* (IFRI); tientallen auteurs, voornamelijk

afkomstig uit de wetenschappelijke en militaire wereld, werkten aan de totstandkoming mee. Tegen de achtergrond van de hierboven geconstateerde lacune treft men onder de letter S een uitgebreide verhandeling aan over het begrip strategie in heden en verleden. Om het karakter van deze dictionnaire verder enigszins aan te duiden: onder de letter A worden o.m. behandeld: 'Action psychologique', 'Alliances militaires', 'Armes chimiques et biologiques' en 'Aron Raymond, 1905-1983'; onder het trefwoord 'Guerre' o.m. de luchtoorlog, burgeroorlog, economische oorlog, rechtvaardige oorlog, beperkte oorlog, revolutionaire oorlog,

heilige oorlog en totale oorlog. Onder de letter P scharen zich o.a. 'Pacifisme', 'Paix', 'Polemologie', 'Prisonniers de guerre' en 'Pugwash (Movement)', terwijl men onder de Q een verhandeling kan lezen over Qi Jiguang, een zestiende-eeuwse generaal onder de Ming-dynastie. Alle belangrijke theoretici van oorlog (en vrede) uit de geschiedenis passeren de revue, terwijl onder de T ook de speltheorie, 'Théorie des Jeux', uitgebreid wordt behandeld. (Montbrial is directeur van het Franse Instituut voor Internationale Betrekkingen; Klein is hoogleraar aan de Sorbonne en eveneens verbonden aan genoemd instituut.) (F.v.d.B.)

H.H.F. Wijffels

argues that cooperation and coordination, rather than rivalry, are the key to the advancement of knowledge and technology as carriers of social and economic progress. In the technologically more advanced parts of the world, we are heading towards a network society and a knowledge economy. Quite often, rivalry –for instance between the USA, Europa and Japan – is seen as the prime mover of technological progress. However, this view neglects some distinct features of the production and diffusion of knowledge as a public good. These call for cooperation and coordination. Moreover, in the network society the image of a technological hurdle race between (groups-of) countries is out of date. The European Union has the ambition to be the most dynamic knowledge economy in the world. Rightly so. It should realize its ambition by investing in education and training and by creating networks for the production and dissemination of knowledge. These are essential requirements to improve the quality of life for an ever increasing number of people.

Hans H.J. Labohm

focuses on the technological gap between the United States and Europe which first emerged as an issue on the international agenda in the 1960s. Thirty years later, and despite many efforts to catch up, Europe recognises that it is still lagging behind and that it has to remedy its 'innovation deficit'. At its recent meeting in Lisbon the European Council announced its ambition for Europe to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth of 3 per cent. Moreover, Europe should create more and better jobs. The labour participation rate should rise from the current 61 to 70 per cent. In addition, the European model should promote greater social cohesion. These objectives should be achieved within ten years. A major element of this effort is the promotion of ICT and an accelerated use of Internet in order to benefit from the 'new economy'. The author elaborates on the European Commission's proposals for the enhancement of Europe's innovative capacity, including a scoreboard of indicators in order to monitor progress in various fields and to benchmark Europe's performance, comparing it with that of the United States and Japan. The conclusion addresses the question whether Europe will be successful in achieving its self-declared aims. The author argues that this is highly unlikely due to

endemic impediments, including structural rigidities in the European economy, e.g. in the labour market. Moreover, European environment policies may have an adverse impact on the investment climate for innovative enterprises.

Rob van Tulder

sketches the uneven playing-field of global competition in field of technology. Since the beginning of the 1980s, technology rivalry, especially among multinational firms, has intensified. The number of multinational firms that dominate Research and Development (R&D) expenditures is relatively limited. There is an intriguing paradox that R&D investments are increasingly coordinated by multinationals at an international level, whilst the R&D process itself and the patenting of innovations is still locally embedded and concentrated in a small number of home economies. In most national innovation systems therefore, the 'own' (home) multinationals predominate. In the particular case of the Netherlands a similar picture holds true, although host companies seem to make more use of the local R&D infrastructure than the largest home companies. For smaller countries it might be important to search for additional institutions internationally, in order to safeguard that the concentration of technological development will not jeopardize their competitive position.

Winfried Ruigrok

argues that international economic rivalry is difficult to define and that rivalry is especially in the eye of the beholder. Economic internationalization is analysed as a potential source of international economic rivalry, both from the perspective of developing countries and in view of the fact that most large companies continue to remain largely national in their outlook. Subsequently, the author discusses two mechanisms that may mitigate future international economic rivalry. The first is the increasing presence of foreigners in large companies' top management teams and (supervisory) boards. Such presence may help companies to anticipate or respond to host government policies. The second mechanism is the growing importance of international institutions. The author argues that the management sciences may be instrumental in helping international institutions to become more effective.

Rob Vos

looks at the optimal exchange-rate regime for developing countries? Following the Mexican peso and the Asian financial crises developing countries were told that they would be better off with flexible exchange rates. The most recent fashion is to say that they will be better off with a fixed regime and even more than that. If it is to be 'fix', why not fix it once and for all by eliminating the national currency and adopting the legal tender of a strong and stable foreign country, such as the dollar. In 2000 Ecuador made this move, while several other countries (a.o. El Salvador and Guatemala) will follow. Also in larger countries such as Mexico, Argentina and Indonesia, the option is under discussion. The author argues that even though particular circumstances may provide strong arguments in favour of dollarization, the policy change is no silver bullet. Dollarization takes away important degrees of freedom in macroeconomic policy making. However, it will not automatically and instantaneously stabilise the economy and push previously irresponsible governments to adopt a better lifestyle through adequate economic reforms. Ecuador's experience with dollarization thus far seems to prove the point. The necessary reforms will have to be tailored to the specific country context and will require the political will and support to implement them. If the reforms do not succeed, then dollarization may turn out to be the kind of diet that leads to economic anorexia rather than to a healthier economic lifestyle.

Heleen E. Bakker

presents an overview of the situation in Bosnia-Herzegovina five years after the Dayton Peace Agreement was negotiated. In many respects, concern is justified:

refugee return is still slow and below expectations; economic and institutional reforms are lagging behind, and Bosnia's common institutions remain too weak to function effectively. The disappointing rate of progress in peace implementation has caused some critics to despair. The author argues that all hope is not lost for Bosnia-Herzegovina. Developments in the region, notably in Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia are encouraging. This will have important spill-over effects for Bosnia. Slowly but steadily, the political climate within Bosnia is starting to improve. The international community should stick to the tasks it has assigned itself (notably to help establishing a democratic state based on the rule of law and with a European orientation) and should restrain its apparent tendency for counterproductive pessimism.

Paulo Vizentini

looks at the challenges and prospects of Brazil's foreign policy in the new world order. From 1950 till 1990, the Brazilian Ministry of Foreign Affairs had as main policy to support the project of national economic development, by looking for new markets and also furthering joint projects of technological co-operation with some leading Third World Countries. Adapting to a changing world, in 1991, a common market was set up with Argentina, Paraguay and Uruguay (Mercosul). This is an important step, but just a first in expanding relations within South America, towards Southern Africa and Asia. At the same time, the Brazilian society and economy have to cope with a changing scenario both internally and externally, which may lead to a different Brazilian direction internationally.