

INTERNATIONALE

Spectator

Landen en staten aan het merk

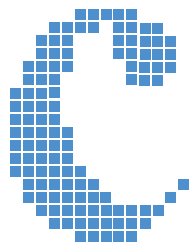
Natiebesef en nieuwsmanipulatie

Beelden en zelfbeelden op de mondiale markt

Paradoxen van de postmoderne staat als handelsmerk

Oude landen, nieuw imago: Duitsland, Groot-Britannië

De EU valt niet op te leuken: hoe verkopen we Europa?



Jaargang 56, nr 7/8, juli-augustus 2002

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 (Naamsestraat 59 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,
P. Hoebink, W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, S. Vanhooacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 48,-
Instelling € 55,-
Student € 39,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 69,-
Instelling € 78,-
Student € 58,-

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

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV
Hans Koorn, telefoon 0592-376933

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 vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud juli-augustus 2002

BART TROMP

De ruk naar rechts 345

LANDEN VAN IMAGO'S NAAR LOGO'S

PETER VAN HAM

Merk toch hoe sterk:
hoe *branding* het politieke toneel verandert 347

GERTJAN DIJKINK & STANLEY BRUNN

De paradox van de postmoderne staat:
gemerkt en gebrandmerkt door beelden 352

JAAP VAN GINNEKEN

Natie-besef en *issues management* 357

PETER BRUSSE

Branding Britain 360

TON NIJHUIS

Een oud land – een nieuw imago: Duitslands succesvolle politiek
van *image building* na de Tweede Wereldoorlog 364

EPPO JANSSEN

Opleuken van Europa is onbegonnen werk:
het verhaal van de beeldschone prinses 369

AFRIKA TUSSEN POLITIEK EN ECONOMIE

NIEK KONING

Bescherming biedt Afrikaanse landbouw nieuwe kans 374

MEINE PIETER VAN DIJK & KAREL VAN HOESTENBERGHE

Een economische en monetaire unie in West-Afrika:
kaartenhuis of stevig fundament voor economische integratie? 380

MEXICO TUSSEN VERENIGDE STATEN EN MIDDEN-AMERIKA

RAYMOND BUVE

Een slimme vos anderhalf jaar president in Mexico:
tussen goede bedoelingen en magere resultaten 386

BARBARA HOGENBOOM

Omstreden modernisering van Mexico en Midden-Amerika 391

RESPONS

MARIUS WESSELS

Goedpraten van moslim-radicalisme 396

NICO LANDMAN

Repliek: Stemmingmakerij 398

THOMAS VON DER DUNK

Godsdienst en cultuur zijn niet te scheiden 399

S. ROZEMOND

Repliek 401

RENE SCHOENMAKERS

Medefinanciering Plan Nederland is gerechtvaardigd 401

PAUL HOEBINK

Repliek 403

BOEKBESPREKINGEN

P.C. EMMER OVER

Nederlandse dekolonisatie-onkunde in de West 404

SIMONE MELIS OVER

De Nederlandse identiteitscrisis 407

GERRIT FABER OVER

Buitenlandse investeringen van multinationale ondernemingen 408

BERT KREEMERS OVER

Militaire fiasco's 410

BOEKAANKONDIGINGEN

SUMMARIES

POLITIEKE PRENTEN

maarten.bels@coditel.net

De ruk naar rechts

BART TROMP

DE RUK NAAR RECHTS: DAT WAS DE BOODSCHAP VAN HET SUCCES van Jean-Marie Le Pen in de eerste ronde van de Franse presidentsverkiezingen, een boodschap die een paar weken later versterkt werd door het ongehoorde verkiezingsresultaat van de Lijst Pim Fortuyn in ons land. De aanstaande verkiezingen in Duitsland lijken alleen maar bij een ommekeer in de kiezersgunst tot continuering van de rood-groene coalitie te leiden. Eerder al werd de centrum-linkse regering in Italië vervangen door een rechtse, met multimiljonair Berlusconi als premier. Een paar jaar geleden waren in veruit de meeste staten van de Europese Unie regeringen aan de macht waaraan sociaal-democratische partijen deelnamen. Dat is nu snel aan het veranderen.

Aan de ene kant is het wat merkwaardig deze beweging als een ruk naar rechts te betitelen. Want was deze dominantie van sociaal-democraten in de regeringen van lidstaten van de EU ook de dominantie van links in *programmatisch* opzicht? Het vraagteken valt dan fors uit. De meeste van de betrokken sociaal-democratische partijen hadden vaak al in de jaren voorafgaande aan regeringsdeelname hun ideologische veren afgeschud, zoals Wim Kok het indertijd voor de PvdA in zijn Den Uyl-lezing formuleerde – voor zover ze niet al eerder door ‘vernieuwers’ met een verbazingwekkend aandoend fanatisme waren uitgerukt en weggeplukt. In feite hebben zulke sociaal-democratische partijen de toegang tot de macht betaald met de aanvaarding en overname van grote delen van de neoliberale ideologie die vanaf de jaren tachtig overheersend is geworden in de kernzone van wat Immanuel Wallerstein ‘het moderne wereldsysteem’ heeft genoemd. Dat is mijn interpretatie van de ideologische ontwikkeling van de laatste twintig jaar: de ruk naar rechts heeft al veel eerder plaatsgevonden.

Meer gangbaar is een andere opvatting: die dat de tegenstellingen tussen ‘links’ en ‘rechts’, zeker sinds het einde van de Koude Oorlog, hun relevantie grotendeels en volgens sommigen zelfs geheel hebben verloren. De aankondiging van ‘het einde der ideologieën’ was indertijd, in de jaren vijftig, misschien voorbarig geweest. Des

te meer was zij nu op haar plaats. Marktwerking was immers superieur aan politieke coördinatie. Wie dat ten lange leste inzag, kon het stellen zonder *politieke* uitgangspunten. De toast waarmee Cobden, de aanvoerder van het Manchester-liberalisme, in zijn tijd steevast een banket van liberalen afsloot – ‘No foreign policy’ – zou na het door Fukuyama geproclameerde einde der geschiedenis van zijn bijvoeglijk naamwoord kunnen worden ontdaan.

In Nederland waren de paarse kabinetten demonstratie bij uitstek van deze ontideologisering, die de droom van D66 (zelf dertig jaar eerder ontsproten aan het geloof in het eind der ideologieën) leek te realiseren; het ultieme bewijsstuk van de juistheid van deze voorstelling van zaken. Paars gold ook als voorbeeld voor de protagonisten van de ‘Derde Weg’, de onbegrijpelijke titel waarmee sociaal-democraten hun schoorvoetende omarming van het neoliberale program trachten voor te stellen als een frisse en zelfstandige programmatische keuze voor ‘het radicale midden’, een andere toverspreuk. De leegheid achter deze ruk naar rechts komt naar voren in de uitbarsting van partijleider Tony Blair, in een onbewaakt maar wel opgetekend moment, over waar ‘The Third Way’ en *New Labour* uiteindelijk inhoudelijk op neerkomen: ‘Ik heb mijn partij alles afgenomen waarin zij dacht te geloven. Ik heb haar van haar kernopvattingen beroofd. Alleen succes en macht houden haar nog bijeen.’¹

Na het zonderlinge einde van het tweede paarse kabinet en de absurde verkiezingsuitslag die daarop volgde, bespeur ik een vreemde reactie, ook in veel media (de ‘rechtse’?). Achteraf wordt de indruk gevestigd dat deze regeringen, die programmatisch niet wezenlijk verschilden van de voorafgaande kabinetten-Lubbers gedomineerd door het CDA, extreem-links zijn geweest; Wim Kok met een mombakkes op in de rol van de gevaarlijk radicaal Joop den Uyl. In werkelijkheid ging het om blauw met een rood randje. Op deze wijze is het wel erg gemakkelijk een ruk naar rechts te construeren. Belangrijker is dat deze achterafvisie demonstreert hoezeer het

denken in termen van 'links' en 'rechts' na de verkiezingen plotseling weer in de gratie is gekomen. Wat rest is een vraag die evenveel van doen heeft met feitelijke ideologische bewegingen als met de wijze waarop deze in de politiek benoemd of ontkend worden, de vraag wat 'links' en 'rechts' in de gewijzigde omstandigheden weer gaan inhouden. Het is een vraag die niet gemakkelijk kan worden beantwoord. Symptomatisch is dat de Lijst Pim Fortuyn zich frontaal tegen de paarse coalitie keerde, maar dat het programma van deze groepering – voorzover daarvan valt te spreken – inhoudelijk door onder andere SP-voorman Jan Marijnissen trefzeker getypeerd kon worden als 'pimpelpaars'.

De ruk naar rechts wordt aan de andere kant vooral in verband gebracht met de opkomst van *Nieuw Rechtse partijen en bewegingen*, zoals hier te lande de Lijst Pim Fortuyn (LPF). Opmerkelijk is dat Nederland als een van de laatste staten in de eerdergenoemde kernzone van de wereldeconomie te maken kreeg met Nieuw Rechts, maar nu wel, overeenkomstig de wet van de remmende voorsprong, meteen in overweldigende mate. Alleen waar een 'first past the post'-kiesstelsel de opkomst van Nieuw Rechts structureel belemmert – zoals in het Verenigd Koninkrijk – heeft Nieuw Rechts nu géén politieke vertegenwoordiging in de volksvertegenwoordiging.

Het is een grote fout dit Nieuw Rechts over een kam te scheren met het naoorlogse extreem-rechts, dat zich voedde met de ideologische en symbolische erfenis van het nazisme (en soms, zoals in Italië, het fascisme). Daarmee heeft het alléén gemeen dat beide gebruik maken van het syndroom van het populisme. Dit poneert als centrale politieke tegenstelling die tussen enerzijds 'het volk' – hardwerkend en onbedorven – en anderzijds 'de elite'. Desgewenst heet de laatste ook: 'de gevestigde politiek' of 'de gevestigde politieke partijen', 'politieke klasse', 'establishment' of – in Nederland – 'Den Haag'. Deze laatste heet corrupt ('achterkamertjes-politiek') en zelfzuchtig ('zakkenvullers') en heeft geen oog voor de echte belangen van 'het volk', dat zucht onder 'de bureaucratie'. Vandaar dat een plebiscitaire democratie, waarbij een leider de politieke klasse vervangt en de bureaucratie uitschakelt, in het populisme een gewilde constructie is.

Dit *populistisch syndroom* is in alle politieke democratieën sluimerend aanwezig. Vaak gebruiken bestaande – dus 'gevestigde' – politieke partijen er snuffjes van om zich als 'van het volk' (ook: 'de mensen in het land') te profileren. In de Amerikaanse politieke cultuur is een nieuwe kandidaat voor het presidentschap al sinds jaar en dag alleen verkiesbaar als hij campagne voert als een buitenstaander die de bezem door 'Washington' zal halen.

De voedingsbodem van populisme is *ressentiment*. Maar om op die bodem politieke bewegingen te laten ontspruiten, is zowel politiek ondernemerschap nodig

als begunstiging door specifieke factoren. Overal in de kernzone zijn de afgelopen vijftien jaar zulke bewegingen opgekomen, van 'One Nation' in Australië tot de Zwitserse Vrijheidspartij (de voormalige Automobilistenpartij). Hun successen zijn ondenkbaar zonder het optreden van *politieke ondernemers*, die onder andere behendig elke associatie met fascisme en nazisme wisten te blokkeren. De 'familiegelijkenis' (Wittgenstein) tussen Mégret, Haider, Fini, Dewinter, Fortuyn en al die anderen is onmiskenbaar.

Het ressentiment dat zij mobiliseren richt zich steeds allereerst op vreemdelingen in eigen land. Zij vormen echter vooral de zichtbare uiting van de veel abstractere ontwikkelingen die bij brede lagen van de bevolking onrust en onzekerheid veroorzaken. Het sleutelwoord is *mondialisering* en op ons continent ook *europaeïsering*: aanduiding van processen die de verwachtingen aantasten over de inrichting van hun leven waarop mensen staat meenden te kunnen maken. Zij ervaren dat zij daartegen machteloos zijn, en dat de vertrouwde kaders van de nationale politiek hier geen soelaas meer bieden.

De opkomst van Nieuw Rechts is, met andere woorden, een gevolg van de specifieke vorm van mondialisering die vanaf de jaren zeventig op gang is gebracht. De deregulering van het internationale kapitaalverkeer was een bewuste politieke keuze, een keuze om de werking van de wereldeconomie zoveel mogelijk buiten de beheersing van democratisch gekozen nationale regeringen te brengen. Een prijs die daarvoor betaald wordt, is de onbedoelde tegenhanger van dit proces: de – informele – deregulering van de factor arbeid. Tegenover het flitskapitaal dat over de aardbol schiet, bewegen zich grote en al even onbeheersbare stromen migranten. Het is een vreemde paradox dat het succes van het neoliberalisme een tegenbeweging van Nieuw Rechts in het leven heeft geroepen ■

Noot

- 1 Dit vertrouwde Blair toe aan Andrew Rawnsley, *Servants of the People: The Inside Story of New Labour*, Londen: Penguin, 2001.

Over de auteur

[BART TROMP](#) doceert de politieke wetenschap aan de Universiteit Leiden; hij is tevens bijzonder hoogleraar in de theorie en geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam en daarnaast o.a. commentator buitenland bij het weekblad *Elsevier*.

Merk toch hoe sterk: hoe *branding* het politieke toneel verandert

PETER VAN HAM

NA DE TERREURAANSLAGEN VAN 11 SEPTEMBER 2001 vroegen vele Amerikanen zich opeens af: 'Waarom haten sommige mensen ons zo?' Hoe was het in hemelsnaam mogelijk dat iemand dit land van Elvis, Microsoft en McDonald's zo hartstochtelijk kon verafschuwen? Terwijl de bommen op Afghanistan vielen, heeft het Amerikaanse *State Department* over deze vraag nagedacht en geconcludeerd dat er iets mis is met het imago van de Verenigde Staten. Teneinde dit probleem op te lossen werd besloten Charlotte Beers, één van de grote sterren binnen de Amerikaanse reclamewereld, te benoemen tot staatssecretaris voor *Public Diplomacy and Public Affairs*. Net zoals het Pentagon de hulp heeft ingeroepen van Hollywoods creatieve denkers om rampenscenario's door te nemen, werd Beers aangesteld om *Uncle Sam* te verkopen aan een vijandige moslimwereld. Zij maakt daarbij gebruik van een breed spectrum aan oude en nieuwe media (van folders en advertenties in dagbladen tot internet en e-mail). In Amerika's benadering van het buitenlands beleid speelt deze *Public Diplomacy* naast de klassieke militaire machtspolitiek een belangrijke rol. Minister van buitenlandse zaken Colin Powell omschreef de Amerikaanse diplomatie daarom als volgt: 'Wij verkopen een produkt. Het produkt dat wij verkopen, heet democratie.'¹

Deze ontwikkeling zou ons niet moeten verrassen, aangezien *branding* in de Verenigde Staten zowel in de publieke als de particuliere sector wijdverbreid is. *Management*-goeroe Tom Peters spoort zijn doelgroep aan zich niet langer als een persoon te zien, maar als een *brand* — een merk. Ieder individu zou zich volgens Peters moeten zien als een eigen firma (onder het motto 'The Brand Called You', of 'Inc. Yourself'). We zouden niet langer simpelweg een 'ouder' moeten zijn, of een 'ambtenaar', maar ons juist moeten gaan zien als een individu met een overtuigende levenshouding, met veel energie, dat ook nog eens positieve waarden en normen uitstraalt en daar ook dagelijks naar 'leeft'. Een commercieel merk stelt zich ten doel het publiek emotioneel bij zich te betrekken. Het gaat bij Coca-Cola, Volvo en Zwitserleven immers om een bepaald gevoel, en veel

Tegenwoordig meten landen, regio's en steden zich een merk (brand) aan. Maar hoe werkt dit oppervlakkige en ongrijpbare branding-proces nu eigenlijk?

minder om de objectieve kwaliteit van het produkt op zich zelf.

Het is niet verwonderlijk dat ook *landen, regio's en steden* zich nu gaan oriënteren op deze *branding*-markt. Terwijl de rol van de staat minder evident is dan vroeger, moeten ook landen zich bezinnen op de emotionele band met hun burgers. Landen moeten deze emotionele band opnieuw aanhalen en grijpen daarbij steeds vaker naar moderne commerciële marketingmethoden om zich bij de eigen burgers én bij een internationaal publiek aan te prijzen. ('Nederland is nu nog liberaler, efficiënter, schoner, enz.')

Er zijn al vele *Public Relations*-bureaus en *marketing consultants* die hun *know-how* aan nerveuze landen, regio's en steden aanprijzen. Bureaus zoals Interbrand, Wolff Olins en Kotler Marketing Group vertellen potentiële klanten dat zij in staat zijn om van alles een mentale inventaris te maken, om op basis daarvan een *brand* te creëren. Deze marketingspecialisten geven willekeurig welk produkt, dienst of organisatie een eigen 'persoonlijkheid', met een eigen imago. Daarbij zijn ze veelal in staat nationale en culturele grenzen te doorbreken. Het argument is dan vrij simpel: 'Contemporary brands succeed by getting close to the dreams of their audiences. They promise a better world, and they strive to deliver one. Since nation states today need to reengage popular support and understanding, they should use the power of branding to deliver a message about their value and values to the widest possible audience.'²

Diverse landen (en regio's, enz.) lijken nu in *branding* te geloven. De Europese Unie, steden en provincies, ministeries en andere overheidsinstanties kunnen haast niet meer zonder een eigen logo, een *mission statement* en andere instrumenten om zichzelf in de mondia-

liserende markt te positioneren. Natuurlijk hebben landen altijd al een vlag gehad, een volkslied en munt om zichzelf in binnen- en buitenland een bepaald imago te verschaffen. Het verschil is nu dat veel landen compleet op de commerciële toer zijn gegaan en zich steeds meer gaan zien als een actor die zich in een internationale arena tussen spelers als de Europese Unie (EU), het IMF, Greenpeace, CNN, DaimlerChrysler en Vlaanderen staande moet houden. Daarom moeten alle zeilen worden bijgezet en moet elke mogelijke hulp ingeroepen.

Groot-Britannië is in dit proces in zekere zin de pionier geweest. In 1997 lanceerde Tony Blairs *New Labour* het project *Cool Britannia*, om daarmee het Verenigd Koninkrijk van zijn imago als een ouderwets, stoffig en stijf land te ontdoen. Het land moest als *cool* worden gezien, dynamisch en jong, meer gericht op *high-tech* dan op stinkende kolenmijnen. Het project is zeker geen doorslaand succes geweest (het echech van de *Millennium Dome* is daarvan een voorbeeld), maar het heeft wel de richting gewezen voor andere landen: Om gezien, gehoord en gewaardeerd te worden, moet elk land (of elke stad, enz.) zijn eigen initiatief nemen, zelf aan de slag gaan en een eigen imago creëren en eigen ideeën uitdragen. Wie dit niet doet, wordt aan het lot overgelaten.

To brand, or not to brand...

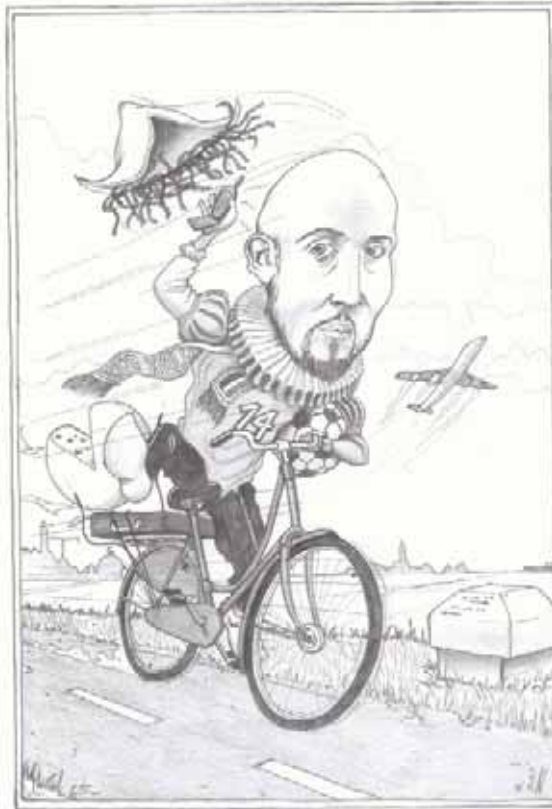
Meedoen of niet meedoen aan de marketingtrend is dus eigenlijk al lang niet meer de vraag, omdat de noodzakelijkheid van *branding* algemeen is aanvaard. Net als in de commerciële wereld kunnen landen met een sterk merk zich gemakkelijker van concurrenten onderscheiden en zo economische en politieke voordelen verkrijgen. Een *brand* valt in dit verband te definiëren als de totaliteit van gevoelens, ideeën en verwachtingen die een consument (of burger) heeft bij het logo, symbool of produkt van een bepaalde entiteit. Veelal is dit een commercieel produkt, tegenwoordig steeds meer een publieke actor, variërend van een stad tot een continent (de EU).

Landen en regio's beconcurreren elkaar om de beste *high-tech*-specialisten, toerisme, de vestiging van internationale organisaties en hoofdkwartieren van multinationals, enz. Vooral in Europa wordt deze strijd hard gevoerd. Dit heeft er alles mee te maken dat de verschillen tussen de meeste West-Europese landen minimaal zijn (alle landen hebben immers praktisch hetzelfde te bieden aan infrastructuur, opleidingsniveau, belastingklimaat, enz.), waardoor schijnbaar kleine details als imago uiteindelijk de doorslag kunnen gaan geven. Het voortschrijdend proces van mondialisering en Europese integratie heeft bovendien een sterk harmoniserende werking, waardoor de beleidsruimte van de moderne staat aanzienlijk wordt ingeperkt.

Het zg. 'country-of-origin'-effect (Duitse auto's; Japanse camera's; Franse wijn, enz.) werkt tegenwoordig twee kanten op. Het imago van commerciële merken en de landen waar ze mee worden geassocieerd (Volvo/ Zweden; Nokia/Finland; Marlboro/Verenigde Staten) resulteren in een gemengd *brand*, zodat commercie en politiek nauwelijks meer van elkaar gescheiden kunnen worden. Zelfs als er ooit goede auto's in Kiev zullen worden

geproduceerd, dan zal het nog lang duren voordat 'Made in Ukraine' als een aanrader wordt beschouwd. Oekraïne staat vooralsnog voor Tsjernobyl, en niet voor kwaliteit. Dit valt noch te ontkennen, noch gemakkelijk te veranderen.

Het is daarom zeker niet zo dat een produkt of dienst met een duidelijk nationaal tintje per definitie een streepje voor heeft. Dat was te merken aan de naamsveranderingen van de laatste jaren, waarbij traditioneel Britse bedrijven – zoals British Telecom en British Airways – ertoe overgingen neutrale (en totaal nietszeggende) afkortingen te gebruiken (BT, BA). Deze opmerkelijke stap was ingegeven door de gemengde ervaringen met de *branding*-strategieën van dit soort bedrijven elders ter wereld, waarbij in vele landen negatief werd gereageerd op de Britse connotatie. Groot-Britannië bleek immers niet alleen vaak te worden geassocieerd met verouderde waarden ('louw bier en cricket'),



maar ook met zijn koloniale verleden. (Dus eerder 'Cruel Britannia' dan *Cool Britannia*).

Maar *branding* doet meer. Behalve PR (oftewel *Public Diplomacy*) heeft het procédé een belangrijke interne functie als postmodern surrogaat voor een kwijnend en uitgehold idee van nationalisme. Aangezien de staat de eigen burgers steeds minder kan bieden, is *branding* noodzakelijk geworden om een gevoel van saamhorigheid en nestwarmte, maar ook een zekere trots en soms zelfs zendingsdrang mee te geven. Dit is wat Wally Olins *internal marketing* noemt,³ een proces dat voorheen veelal 'natievorming' werd genoemd. Olins stelt dat grote internationale ondernemingen met veel regionale hoofdkwartieren (van Melbourne, Tokio en Sao Paolo tot Stockholm) de noodzaak voelen om een *corporate identity* te creëren, waardoor alle werknemers zich een gevoel van eenheid in aanpak, stijl en werkwijze eigen maken. Voorheen was Philips nog typisch Nederlands, Siemens typisch Duits en Toyota typisch Japans. Door de mondialisering is dit veel minder het geval. Intensieve *branding* is daarom noodzakelijk als een instrument om een nieuwe, emotionele band te scheppen tussen werknemers onderling. Net als commerciële merken heeft de nieuwbakken 'merkstaat' een grote behoefte aan cohesie en verbondenheid. *Branding* helpt daarbij, omdat het de emotionele relatie tussen de staat en de burger oppoetst en daardoor gezien kan worden als een postmoderne vorm van nationalisme.

Maar hoe werkt dat proces van *branding* nu eigenlijk, en waarom is het nu zo'n opmerkelijk verschijnsel? Aangezien *branding* iets is geworden voor alle mogelijke politieke actoren, geef ik vier (zeer beknopte) voorbeelden: de Engelse stad Hull; de Deens-Zweedse regio Øresund; Estland; en de Europese Unie.

Van Hull naar Europa

Het Noord-Engelse **Hull** staat hooguit bekend als de stad van de Britse dichter Philip Larkin. (Die overigens zelf niet al te veel voor Hull voelde, behalve dat hij daar ongestoord kon werken en nauwelijks lastig werd gevalen door de media, die de trip naar Hull veelal nét iets te veel moeite vonden.) Tot voor kort had Hull het imago van een saaie, afgeleefde industriestad 'in the middle of nowhere'. Om dit te veranderen heeft Hull een professioneel team van *city-branders* ingehuurd, met als doel en opdracht de stad een nieuw zelfvertrouwen en – positieve – visie te geven, waardoor zij uit het slop gehaald zou kunnen worden. In 1995 werd *Hull Cityvision* in het leven geroepen; een partnerschap van alle sociale partners (inclusief vrijwilligers) om gezamenlijk na te gaan denken over hoe het nieuwe imago van de stad eruit zou kunnen en moeten zien. Het resulterende idee was dat Hull in alle opzichten een 'Top 10'-stad zou moeten zijn; niet noodzakelijkerwijs de beste in

alles, maar wel behorend tot de elite. Een nieuw logo werd bedacht, nieuwe stadskleuren en tientallen projecten in het leven geroepen om Hull zowel binnen de stad zelf als in Engeland (en internationaal) wat meer glans te geven. Hoewel het moeilijk valt in te schatten in hoeverre zoiets nu werkelijk succesvol is (wat zijn daarvoor de maatstaven?), is het evident dat het Hull in ieder geval alleen maar goed heeft kunnen doen. Behalve de grotere naamsbekendheid heeft het tevens een motiverende werking gehad op de inwoners van de stad.

De **Øresund** is een transnationale regio die de Deense hoofdstad Kopenhagen via de nieuwe Øresund-brug verbindt met het Zweedse Malmö. De regio profileert zich nu als 'The Human Capital', met een unieke, uitgebalanceerde levensstijl, waarbij werk en vrije tijd harmonisch in elkaar overgaan. De regio zou ook een uitzonderlijk 'democratisch ethos' hebben. Het *brand* Øresund legt nadrukkelijk het accent op moderniteit, een internationaal *esprit* (mede gebaseerd op het feit dat het zowel een deel van Denemarken als van Zweden omvat), alsook een Scandinavisch gevoel van openheid en saamhorigheid. De *city-branders* hebben ook nadrukkelijk de typisch Scandinavische letter 'Ø' gebruikt in het logo van de regio, om een duidelijk Noords accent te zetten. Het is tevens de bedoeling dat de inwoners van Kopenhagen en Malmö zichzelf gaan zien als inwoners van deze nieuwe regio, en ook dat ze (mede daardoor) bereid zullen zijn ook werkelijk van die brug gebruik te maken en aan de overzijde van de Øresund willen gaan werken. Ook hier heeft *branding* dus zowel een extern als intern effect, en beide zijn van gelijke waarde.

Estland is lange tijd een *tabula rasa* geweest; een land dat decennialang in de Sovjetunie heeft verbleven zonder een eigen nationale identiteit te kunnen uitdragen. Het land heeft geen duidelijk imago in het Westen, en het wordt veelal met de andere Baltische landen op één hoop geveegd. Dit heeft niet alleen economisch negatieve gevolgen (want wie investeert er in een land dat nauwelijks bekend is), maar ook politiek. Ook voor het EU- en NAVO-lidmaatschap geldt: 'onbekend maakt onbemind.' Estse politici hebben vorig jaar besloten dat daar nodig verandering in moet komen. Een Brits *consultancy*-bureau heeft nu een uitgebreid *branding*-programma op poten gezet, waarbij eerst is nagegaan hoe in binnen- en buitenland over Estland wordt gedacht; waar staat het land voor, en waar moet het naar toe? Het wordt als een grote bonus ervaren dat vorig jaar een Ests bandje met het liedje *Everybody* het Eurovisie Songfestival heeft gewonnen, en dat dit Festival daarom afgelopen mei in Tallinn kon worden gehouden. Daar is het Estse *branding*-programma ook metterdaad (en zeer feestelijk) aan de rest van de wereld voorgesteld. Nu Letland deze keer het Festival heeft gewonnen – nota bene met een Engelstalig liedje met Spaanse flair en een

zangeres van Russische origine – wordt een ander Baltisch land de mogelijkheid gegeven zich op soortgelijke wijze te presenteren. Gezien de onbekendheid van Letland is dit een ongekende luxe.

Ook de **Europese Unie** doet tegenwoordig aan *branding*, zij het nog zeer bescheiden en zeker weinig succesvol. Evenals alle andere politieke actoren heeft de EU behoefte aan een eigen identiteit, een collectief wijgevoel dat op dit moment nauwelijks bestaat. De EU begrijpt maar al te goed dat een Europese democratie zich slechts kan ontwikkelen wanneer er een emotionele band groeit tussen de Europese burger en 'Brussel'. Deze emotionele band is nu praktisch afwezig, hetgeen een serieuze belemmering is voor de toekomst van de Europese integratie. De EU heeft een indrukwekkend arsenaal van symbolen, waarvan de bekende blauwe vlag met de cirkel van twaalf gouden sterren de bekendste is. Recentelijk is daar de Euro aan toegevoegd (waar de Europese vlag overigens prominent op aanwezig is). Maar wie aan *branding* denkt, moet ook denken aan alles wat een Europees tintje heeft, van het eerder genoemde Eurovisie Songfestival tot aan de *Champions League* van de UEFA. De Europese Commissie is pas onlangs gaan nadenken over de *impact* van *branding* op de EU, mede in het licht van de ervaringen met de introductie van de Euro. Toen werd van de diensten van het bureau Publicis gebruik gemaakt. Hoe moeilijk het is 'Europa' als produkt-plus-levensgevoel aan de man te brengen, bleek wel toen McDonald's in januari 2002 de McEuro-hamburger introduceerde. Echt 'Europees' zal deze hamburger niet worden, en niemand heeft een monopolie op 'Europa'.

Nationalisme en democratie

Ernest Renan heeft eens gezegd dat Frankrijk niet meer is dan 'une ensemble d'idées'.⁴ Landen zijn veelal niet de spontane, natuurlijk gegroeide entiteiten waar we ze nu voor houden. Integendeel, de meeste staten zijn bewust gecreëerd, hetgeen vaak gepaard is gegaan met veel geweld en de onderdrukking van andere culturen, identiteiten en talen (of dialecten). De staat heeft daarbij gebruik gemaakt van de modernste technieken om een nationaal gevoel te creëren. De drukpers was in dit kader een doorslaggevend instrument (waarbij in de nationale taal een nationaal gevoel kon worden overbracht en aangemoedigd). Later zijn daar de radio en televisie bijgekomen. Nu is het de beurt aan *andere communicatietechnieken* om de batterijen van het nationalisme weer een beetje op te laden. In die zin is het fenomeen *branding* nauwelijks een noviteit; het is slechts een postmoderne versie van een aloude principe van natievorming en identiteitsontwikkeling.

Het *ongebreidelde commerciële denken* van *branding* is echter wél nieuw. De Euro wordt verkocht als de

zoveelste nieuwe softdrink, en Estland (of Kroatië, Slowakije, ...) als een nieuw bedrijf met een aantrekkelijk 'produkt'. Er is hier geen spoor meer te vinden van nationalisme als iets mysterieus, heiligs of zelfs maar verhevens. Landen, steden, regio's of Europa worden gezien als entiteiten die zich op de commerciële en politieke markt moeten positioneren en bewijzen. Patriotisme is in Europa niet langer vanzelfsprekend; staten moeten hun bestaansrecht bij 'hun' burgers dagelijks aantonen. De mondialisering heeft de westerse staat veel traditionele beleidsinstrumenten ontnomen, en veel burgers hebben de indruk dat de staat er niet meer voor hén is, maar een eigen leven is gaan leiden. De emotionele band tussen burger en land/natie is daarom fragieler dan voorheen.

Daar komt bij dat het gebruik van geweld tussen westerse landen nu ondenkbaar is geworden, waardoor politieke overtuigingskracht en de invloed van ideeën in belang hebben gewonnen. Dit noemt de Amerikaanse politicoloog Joseph Nye 'zachte macht' (*soft power*).⁵ Ook hier speelt *branding* een belangrijke rol. Het feit dat Rusland en China géén Brad Pitt en Madonna hebben die de rest van de wereld de glorie van hun eigen land verkondigen, is politiek én strategisch relevant. Culturele iconen hebben een duidelijk *country-of-origin-effect*, en versterken het imago van een land. Een werkelijk *Europese* Madonna zou meer doen voor de Europese democratie en politiek dan welke Conventie of ander reizend circus dan ook.

Branding is ook meer dan ideologie, ook al is de visuele kracht van de swastika en hamer-en-sikkel vergelijkbaar met de logo's en iconen van vandaag. De verschillen zijn echter veel groter dan de oppervlakkige overeenkomsten, aangezien Coca-Cola geen consumenten naar de goelags stuurt die het wagen Pepsi te drinken, en Microsoft geen plannen heeft om de *Unter-mensch* die Linux-software hanteert te vernietigen. *Branding* richt zich op de binnen- én buitenlandse 'consument', aangezien het procédé *zowel* een zekere emotionele band met de eigen burgers als met potentiële buitenlandse toeristen, investeerders en werknemers moet opbouwen en onderhouden. Elke vorm van antagonistisch *Blut und Boden*-nationalisme is daarom bij voorbaat tot mislukken gedoemd. Wanneer een Jörg Haider, een Jean-Marie Le Pen of een Filip Dewinter aan de macht komt, besmeurt dit het imago van het desbetreffende land, met verzekerde desastreuze economische en politieke gevolgen. Onversneden nationalisme bestaat nog wel, maar slechts als folkloristisch randverschijnsel dat z'n tijd heeft gehad. *Branding* maakt van de Verenigde Staten de 'Home of the Free' en van Beieren een land van 'Laptops und Lederhosen'; Frankrijk staat voor een zekere *joie de vivre*, en Spanje heeft 'alles onder zon'. Een modern soort van nationalisme heeft nauwelijks meer betekenis, in het bijzonder omdat het zowel eco-

nomisch als politiek contraproductief zal werken en de samenwerking met andere landen zal bemoeilijken.

Branding kan ook worden gezien als een mogelijke aanvulling op de versleten vormen van representatieve democratie. De natie is dan een soort 'focusgroep' waarvan regelmatig de smaak en sentimenten kan worden gepolst. Het gebeurt maar al te vaak dat nieuwe producten worden gelanceerd waarnaar voordien *überhaupt* geen vraag was. Maar uiteindelijk zal geen produkt (of dienst) overleven wanneer de consument er géén belangstelling voor blijkt te hebben. Om soortgelijke redenen moet de huidige staat ook steeds de verwachtingen en wensen van burgers in het oog houden. En omdat ook arme kiezers een stem hebben en zich kunnen organiseren, hoeft deze staat geenszins te verworden tot een organisatie van en voor welgestelden. Ook al ziet de staat de burger steeds vaker als 'cliënt', het gaat hier zeker niet om de brute koopkracht van de burger, maar eerder om zijn daadkracht en de mate van organisatie.

Branding zorgt ervoor dat de burger krijgt wat hij/zij wil, en dat de overheid weet wat men de burger moet aanbieden. Om dit proces zonder frictie te laten verlopen is er veel meer voor nodig dan een vierjaarlijkse gang naar de stembus. Een continu proces van communicatie tussen overheid en burger is essentieel. Om dit proces probleemloos te laten verlopen gebruikt de overheid steeds vaker dezelfde methoden en technieken als commerciële organisaties. Daar is niets mis mee. Integendeel, het concept kan zelfs de democratie een impuls geven en een zekere dynamiek verschaffen die voorheen in bureaucratische partijpolitiek ten onder is gegaan.

Politieke *branding* sluit tevens aan bij de uiterst korte aandachtsspanne van de hedendaagse (jonge) kiezer, die gewend is geraakt aan slogan-achtige politieke *statements*. De media vormen het belangrijkste politieke forum; discussies gaan zowel over uiterlijkheden als concrete politieke meningsverschillen. Maar omdat de meeste kiezers in het drukbezette midden van het politieke spectrum zijn te vinden, gaat het ook nu weer veelal om kleinigheden als charisma en imago. Van werkelijke ideologische tegenstellingen is nauwelijks meer sprake. Het verschil tussen CDA en PvdA is in wezen immers net zo groot als dat tussen Pepsi en Coke. Het is dan ook niet vreemd dat politieke partijen bij uitstek gebruik maken van mannetjesmakers en *spin doctors*, die hun aanpak en methoden rechtstreeks uit hun (vaak eigen) ervaring in de commerciële sector lichten. Politiek – zowel binnenlandse als internationale – kan domweg niet meer zonder *branding*.

Relevant voor Nederland?

Nederland kan zich niet aan dit proces onttrekken. Den Haag 'promoot' zich al als de 'legal capital' van de wereld; Rotterdam drijft nog steeds op het imago als 's werelds grootste haven'; Amsterdam staat voor een spannend soort toerisme; en Nederland laat zich veelal zien als een efficiënt, hardwerkend en ruimdenkend land. Dit zijn natuurlijk clichés, maar wanneer we bij onszelf nagaan wat we precies weten van Australië, Oostenrijk en Mexico, dan komen we veelal ook niet verder dan dit soort onduidelijke gemeenplaatsen. Wanneer er een mening of beeld van een land, regio of stad wordt gevormd, dan is het zaak dit proces zorgvuldig te sturen en relevant te houden.

Branding is een proces met haken en ogen, met voor- en nadelen. Het is zeker oppervlakkig en ongrijpbaar. Het sluit niet aan bij de politieke belevingswereld van diegenen die vragen om het vurige patriottisme van vroeger. Maar zonder *branding* wordt een klein land als Nederland onzichtbaar in een verenigd Europa en een mondialiserende wereldorde. Het is onvermijdelijk dat mensen zich een beeld gaan vormen van Nederland, en op basis van dit beeld een oordeel gaan vellen. Het is daarom een goed idee dat Nederland zich – qua land – actief met dit proces gaat bezighouden. ■

Noten

- 1 'Brand U.S.A.', in: *Foreign Policy*, no. 127 (november-december 2001), blz. 19.
- 2 Wolff Olins, 'DEbate: Deutschland – Europa'. Online: <http://www.wolff-olins.com>.
- 3 Wally Olins, *Trading Identities: Why Countries and Companies are Taking on Each Others' Roles*, Londen: Foreign Policy Centre, 1999.
- 4 Geciteerd in David McCrone, *The Sociology of Nationalism: Tomorrow's Ancestors*, Londen/New York: Routledge, 1998, blz. 45.
- 5 Nye definieert 'zachte macht' als 'the ability to get others to want what Americans want'. Zie Robert O. Keohane en Joseph S. Nye Jr., 'Introduction', in Joseph S. Nye Jr. en John D. Donahue (red.), *Governance in a Globalizing World*, Washington DC: Brookings, 2000, blz. 8.

Over de auteur

DR PETER VAN HAM is als senior *research fellow* verbonden aan het Instituut Clingendael. In *Foreign Affairs*, vol. 80, no. 5 (september-oktober 2001) publiceerde hij 'The Rise of the Brand State: The Postmodern Politics of Image and Reputation'.

De paradox van de postmoderne staat

GERTJAN DIJKINK & STANLEY BRUNN

Gemerkt en gebrandmerkt door beelden

De geopolitiek van beelden

Vanaf het begin van de klassiek-moderne periode in de geschiedenis, zo rond 1850, staat beeldvorming in de buitenlandse politiek sterk onder invloed van geopolitiek denken. Het accent valt daarbij op vragen als 'Waar ligt een land?' ('Achter het IJzeren Gordijn') en 'Hoe sterk is het?' ('Olie!'). Geopolitiek denken heeft zijn 'populariteit' altijd te danken gehad aan meeslepende visualiseringen (kaartbeelden) van nationale macht en kwetsbaarheid in de wereld, maar de boodschap was vooral bedoeld voor binnenlands gebruik.¹ In de postmoderne wereld (vanaf circa 1980) verovert een nieuw soort visuele politiek het terrein van de buitenlandse relaties. Beelden voor binnen- en buitenlands gebruik functioneren als essentieel gereedschap om te propageren wie men is, wat men is en waar men zich bevindt in de postmoderne wereldorde. In deze context wordt de staat tot *producent* van beelden of verbeeldingen (wat men over zichzelf wenst te laten zien), *consument* van beelden (van andere staten) en *poortwachter* (intermediair of filter) voor beelden die door anderen of de staat zelf geproduceerd worden.

Zoals de groei van informatiegoederen en -diensten de intree van de staat in de postindustriële of diensteneconomie markeert, zo markeert informatiepolitiek de intree van staten in de wereld van de postmoderne diplomatie.² Wat in het begin van de 21ste eeuw bovendien steeds belangrijker lijkt te worden bij de verslaggeving van gebeurtenissen, is *visuele informatie*. Het 'visuele' wordt onder andere geproduceerd door overheidsinstellingen in de vorm van optredens van hoogwaardigheidsbekleders, de onthulling van monumenten of de opening van gebouwen, staatsieportretten en nationale filmproducties, maar ook meer subtiel, zij het even effectief, in producties van beeldmateriaal bedoeld voor de eigen burgers of buitenlandse consumenten. Tot de subtielste categorie mag men postzegels, *cartoons*, officiële

In de buitenlandse politiek van het post-moderne tijdperk wordt visuele informatie steeds belangrijker. De natie-staat komt als producent zowel als consument van deze beelden in een lastig parket.

tijdschriften en *websites*, tentoonstellingen en illustratief materiaal voor het onderwijs rekenen.

Woorden, het traditionele gereedschap bij informatieoverdracht en het uitoefenen van staatsmacht, worden steeds meer vervangen door beelden geleverd door staten die de productie, verspreiding en manipulatie van visuele media controleren of door internationale televisiestations (CNN, BBC, MTV, enz.). Satellieten en het *World Wide Web* verspreiden bij uitstek visuele informatie. Politiek slimme staten weten krachtige visuele media met een oude traditie, zoals postzegels, tentoonstellingen en gelikte reclamemediata te mobiliseren om gevoelens van nationale identiteit en identificatie te stimuleren.³ Ministeries of diensten op het gebied van Informatie, Onderwijs, Cultuur en Internationale Relaties ondergaan herstructurering en herdefiniëring met het oog op deze visualisering van de politiek. Een bekwaam diplomaat van de 21ste eeuw moet niet alleen computers kunnen gebruiken of digitale databases en vertaalprogramma's, maar evenzeer in staat zijn satellietbeelden te interpreteren en bewerken of door satellieten overgedragen filmbeelden die afkomstig zijn van eigen overheidsinstanties of andere nationale en internationale reporters. In plaats van op een binnen- en buitenlands *gehoor* richt men zich onvermijdelijk steeds meer op een publiek van internationale *toeschouwers*.

Recente voorbeelden zijn de oorlog in Kosovo, de Israëlische invasie van Palestijns gebied, rampslachtoffers in Zuid-Aziatische orkanen, de Argentijnse valutacrisis en de terroristische gebeurtenissen van 11 sep-

tember in New York en Washington. Iedereen in de wereld nam er op hetzelfde moment kennis van en vormde als het ware één toeschouwerspubliek. Nieuwe visuele gemeenschappen vormden zich rond de idee van 'Wij zijn allemaal New Yorkers' na 11 september of 'Wij zijn allemaal Palestijnen' na de Israëliëse invasies in de steden van de West Bank in april 2002.

Visueel inzicht kan, zoals kennis in het algemeen, beschouwd worden als machtsmiddel of als onderdeel van een nieuwe geopolitiek van beelden die ons duidelijk maakt 'wat waar en waarom gebeurt'. Wie het visuele produceert verkeert in de positie om miljoenen kijkers over de hele wereld te beïnvloeden. Redevoeringen, persberichten, hoofdredactionele commentaren en zelfs plechtig ondertekende documenten zijn heden ten dage voor de burger minder belangrijk en overtuigend dan beelden. Mensen willen 'zien' wat ergens – dichtbij of ver weg – gebeurt, niet noodzakelijkerwijs met eigen ogen, maar via de blik van anderen (media) die ze kunnen vertrouwen. Kijken naar de wereld gebeurt ook overal, in keukens, slaapkamers, pleziervaartuigen en kantoren. De spreuk 'zien is geloven' geldt voor veel meningen en gezichtspunten die burgers en hun politieke leiders er op nahouden. Langs deze weg worden de visualiseringsinstituten van de staat automatisch zeer machtig, zoals diensten of bureaus die officiële kaarten produceren (*instant*-kaarten van uiteenlopende complexiteit en nauwkeurigheid), het nationale nieuws voor de belangrijke TV-kanalen, inhoud en vormgeving van officiële websites, nationale films, propagandamateriaal (voor toeristen en investeerders), materiaal voor tentoonstellingen in musea en de onderwerpen voor postzegels. Zulke diensten worden invloedrijke producenten van een staatsmerk (*brand*) en hun opdracht is vorm te geven aan de wijze waarop de staat door zichzelf en anderen wenst te worden gezien. Met die uitdaging wordt ook de postmoderne diplomatie geconfronteerd.

De paradox van deze nieuwe vorm van geopolitiek is dat de staat zichzelf als merk presenteert, maar tegelijkertijd *gebrandmerkt* wordt door anderen. In dit licht bezien is de staat niet veel meer dan de handelswaar die in de particuliere sector wordt geproduceerd. Betekent een staatsmerk dat de staat 'te koop' is, of dat deze alleen zichzelf wenst te 'promoten' via strategieën die toeristen, projectontwikkelaars en ondernemers verleiden? Het is een vraag die nu nog academisch lijkt. Gelijktijdig met de speurtocht naar breed geaccepteerde merken en beelden wordt de staat gebrandmerkt door andere staten (concurrenten op de markt), potentiële toeristen, ondernemers, politici en bankiers.

Een merk dat in de postmoderne staat succesvol wil zijn, is er een dat symbolisch, gemakkelijk herkenbaar, speels, verleidelijk en kleurrijk moet zijn – waarderdingen die men eerder verbindt met voorstellingen dan met woorden. Beelden moeten positief en krachtig zijn

en onmiddellijk herkend en geaccepteerd worden; of ze accuraat en representatief zijn voor een omgeving, geschiedenis of cultuur, is minder belangrijk. Een 'geslaagde' *branding* belooft succes voor de economie (gemeten in toerisme, investeringen of banen) en aandacht in internationale kringen als het bijvoorbeeld gaat om de plaats voor internationale conferenties, sportmanifestaties of een rol in de internationale diplomatie. 'Negatieve' *branding* is evenzeer een vorm van visuele politiek, o.a. wanneer politieke leiders of burgers een andere staat op de korrel nemen, bijvoorbeeld door deze onder te brengen in 'de as van het kwaad'. Het brandmerken van een andere staat als slechte plek om te investeren, een onveilige of ongezonde omgeving om te verblijven of als onstabiel politiek systeem treedt dikwijls op door de beelden die via televisie, internet en officiële media worden overgedragen.

Met de nodige behoedzaamheid in verband met deze nieuwe kwetsbaarheid is de postmoderne staat niettemin op zoek naar een positieve merkvorming, dat wil zeggen naar beelden die smetteloos, speels, positief en direct herkenbaar zijn en die ongevoelig zijn voor negatieve merkvorming door buurlanden die in dezelfde vijver vissen. Het visuele is de sleutel tot succes, waarbij men visueel mag interpreteren als de *aard* van de informatie, de *manier* waarop deze wordt gepresenteerd en tot wie de boodschap zich richt.

Beelden van Nederland

Visuele informatie helpt gemeenschappelijke identiteiten te vormen, groepen mensen te laten ontstaan die een verbeelde wereld delen waarvan de staat 'promotor' kan zijn. Voor wie bekend is met de literatuur over nationalisme, is dit geen echt nieuwe boodschap. De antropoloog Benedict Anderson benadrukt in zijn boek *Imagined Communities* (1983)⁴ het belang van de drukpers voor de vorming van nationale gemeenschappen. In de 19de eeuw gebruikten staten de nationale taal en de officiële publikatie van schoolboeken, posters, kranten en tijdschriften om een nationaal bewustzijn te kweken. Van de nationale mythen die hierbij ontstonden, gingen doorgaans ook sterk visuele prikkels uit. Nederlandse historici, die ten behoeve van een tentoonstelling over nationale mythen in Berlijn in 1998⁵ vijf mythen moesten aanwijzen die in de 19de eeuw dominant aanwezig waren in geïllustreerd drukwerk, op schilderijen of op gebruiksartikelen (theekopjes, enz.), selecteerden: de strijd van de Batavieren onder leiding van Claudius Civilis tegen de Romeinen (AD 69); Willem van Oranje als *vader des vaderlands* (1533-1584); het beleg van Leiden en zijn dappere burgemeester; de persoon Rembrandt (als vertegenwoordiger van de Gouden Eeuw); en de heroïsche dood van Jan van Speyk als een soort voorbode van de martelaren in het Midden-Oosten.

Met de *deconstructie* van de nationale geschiedschrijving sinds het eind van de jaren zestig gingen zulke sterke visuele verwijzingen naar identiteit eveneens verloren. Daar was men in Nederland niet echt rouwig om, aangezien men zulke beelden niet als nuttig beschouwde in de strijd voor internationale erkenning. Zelden heeft een *cartoonist* de verlegenheid rond nationale identiteit beter in beeld gebracht dan Opland in 1961 naar aanleiding van de eerste Europese topconferentie in Parijs met de Gaulle als gastheer. De tekenaar toont hoe minister-president De Quay en minister Luns gekleed in folkloristisch gewaad terugkeren van 'het carnaval in Parijs'. Op de drempel van de huiskamer, waar hun echtgenoten (het parlement) aan de thee zitten, melden ze: 'de Gaulle wilde dat wij ons nationale kostuum aantrokken.' Vergelijkend publieke-opiniononderzoek heeft Nederland altijd aangewezen als één van de landen waar men na de oorlog niet buitengewoon trots was op zijn nationale identiteit, maar dit mag niet geïnterpreteerd worden als onverschilligheid over de indruk die men in de buitenwereld maakt. Integendeel, kwalificaties als *Hollanditis* (pacifisme tijdens de Koude Oorlog), *Dutch disease* (onevenredige groei van de collectieve sector door de aardgasrijkdom) of *island mentality* (door de *Economist* in 1980 naar aanleiding van plannen voor een olie-embargo tegen Zuid-Afrika), zorgden voor gekweld zelfonderzoek in Nederland. Nooit werden zulke *negatieve* kwalificaties als geuzentitel geadopteerd. Het algehele streven was eerder de toets van de 'internationale standaard' van moderniteit te kunnen doorstaan, en bij voorkeur met de hoogste onderscheiding. Het is niet verwonderlijk dat kwantitatief onderzoek naar nationale stereotypen uitwees dat buitenlandse waarnemers moeite hadden bepaalde eigenschappen te verbinden met de Nederlanders.⁶ Er was een zekere associatie met vreedzaamheid en een praktische instelling, maar erg sterk was die *link* niet.

De wens zich te vereenzelvigen met internationale (neoliberale) standaarden doet enigszins denken aan de manier waarop de Australiërs opgelucht afstand hebben

genomen van hun gefrustreerde zoektocht naar nationale mythen, een speurtocht die naar hun gevoel te zeer bemoeilijkt werd door een saaie geschiedenis en het feit dat hun (Europese) geschiedenis en geografie niet bij elkaar aansloten.⁷ De Australische overheid heeft de neutrale kangoeroe en struisvogel als beeldmerk geadopteerd, maar Australische bedrijven bedienen zich intussen schaamteloos van de tekens en beelden uit de Aboriginal wereld. Het laat de voordelen zien van sterke *tekens* boven een moeizaam *verhaal* over de geschiedenis. Hoewel de Nederlanders zich veel comfortabeler hebben kunnen nestelen in hun regio (Europa), zijn ze

misschien niet in het voordeel als het gaat om het vinden van zo'n krachtig postmodern beeldmerk. Postzegels vormen een goed middel om snel een overzicht te krijgen van de ontwikkeling van de visuele associaties met de staat. Laten we kort samenvatten wat die geschiedenis ons leert.⁸

De vooroorlogse postzegel drukte bovenal de autoriteit van de staat uit, de Nederlandse leeuw, de vorsten of simpelweg de waarde van de postzegel als opdruk met een ornament. Herdenkingen, belangrijke gebeurtenissen (Olympische Spelen van 1928) of fondsen voor goede doelen (kinderen, Rode Kruis) vormen vanaf de jaren twintig een variatie op dat patroon, maar hun afbeeldingen houden zich sterk aan het doel waarvoor ze zijn ontworpen. Een eerbewijs aan de natie door het herdenken van belangrijke momenten in de

culturele, economische of politieke vooruitgang geschiedt via het afbeelden van beroemdheden of monumenten (gebouwen). In de jaren vijftig (vooral vanaf 1956) lijkt in deze traditie een breuk te ontstaan, doordat het beeld verschuift van de beroemde personen zelf naar dat wat ze geschapen hebben (niet het portret van Rembrandt, maar een portret *door* Rembrandt), doordat internationale gebeurtenissen ook aandacht krijgen als ze niet in Nederland zelf plaatsvinden (Olympische Spelen) en doordat ontwerpers meer in het algemeen gebiologeerd lijken te raken door de afbeelding van de werkelijkheid vanuit een veelvoud aan perspectieven. Herdenkingen en beroemdheden verdwijnen niet, maar worden ingebed in een rijkere visuele praktijk.



Deze verandering kan worden geïllustreerd aan de hand van twee postzegels die het oorlogseinde van een halve eeuw daarvoor herdenken. De ene zegel betreft de Japanse gevangenenkampen en laat een zelfgemaakte sandaal zien, de andere herdenkt *Operation Market Garden* en toont een soldaat en twee kinderen onder een hemel met dalende parachutes. Geen wapens of nationale symbolen van macht prominent op de voorgrond, zoals dat wel nog in het jaar 1944 zelf gebeurde bij een van de eerste series die de regering van bevrijd Nederland (nog in ballingschap) uitgaf. Een halve eeuw later zijn de referenties aan Nederland te vinden in een koe, een kaart,⁹ tulpen of de scherpe (Mondriaanachtige) scheidslijnen tussen land en water in het Nederlandse landschap. Een interessante serie is 'hoogtepunten van de 20^e eeuw' (1999), die zulke met het gewone leven verweven gebeurtenissen uitkiest als de autovrije zondag (na de oliecrisis in 1973), de Elfstedentocht en de instelling van het ouderdomspensioen (Drees). Als postzegelontwerpers iets bijdragen aan een soort beeldmerk van Nederland, dan ligt dat meer op het vlak van een textuur (het dagelijks leven) dan van een specifiek object of symbool.

Het voorlichtingsblad *Holland Horizon*, dat sinds 2001 driemaandelijks gepubliceerd wordt door het ministerie van Buitenlandse Zaken (in samenwerking met het Nederlandse Bureau voor Toerisme en de Economische Voorlichtingsdienst), blijkt gewijd te zijn aan cultuur en het zakenleven. Deze activiteiten, en in het bijzonder hun combinatie, vormen de essentie van de postindustriële verbeelding, een strategie die de harmonie tussen het verdienen van geld en het hogere op het oog heeft, waarbij slechts een marginale rol voor de politiek is weggelegd.¹⁰ *High-tech* industrie, de menselijke geest als produktiefactor en een overschot aan middelen die beschikbaar zijn voor de esthetiek van het dagelijks leven vormen ruwweg de belangrijkste ingrediënten. Traditioneel handwerk, zoals oude kaarten of windmolens, past ook in het perspectief. Een typisch Nederlands onderwerp als baggeren lijkt minder op zijn plaats, maar ook hier geldt dat 'baggervaartuigen tegenwoordig geheel computergestuurd zijn' (*Holland Horizon* 2002, 3). Bovendien lenen zulke onderwerpen zich uitstekend voor visuele compressie. Een rubriek van *Holland Horizon* heet ook 'beeldverhaal'. Toch is het ook hier moeilijk een poging te ontwaren een bepaald handelsmerk te *benadrukken*, tenzij men dit weer herkent in de textuur van het dagelijks leven: Hollands licht, wandelen op landgoederen, achter jazz-concerten aan fietsen, enz. Een van de meer ambitieuze beelden die in de jaren zestig in de Nota's Ruimtelijke Ordening is geïntroduceerd, 'Nederland als poort naar Europa', verschijnt ook in *Holland Horizon*. Dit concept heeft veel verbale virtuositeit opgeroepen (met woorden zoals 'mainport'), maar weinig visueel geogst.

De beelden-producerende staat

Beelden kunnen worden gemanipuleerd, maar de compressie van informatie (vroeger stereotypen genaamd) door anderen levert ook nieuwe problemen op. Wat de ware geschiedenis van de Nederlandse VN-troepen in Bosnië ook mag zijn, louter hun aanwezigheid op de plek van een massamoord (uitvoerig gedocumenteerd via de televisie) levert een bijna onuitwisbaar beeld op van medeplichtigheid. Een vervelende trek van de visuele geopolitiek is dat men gemakkelijk gebrandmerkt kan worden door een samenloop van dramatische omstandigheden, maar dat zo'n samenloop moeilijk ten eigen voordele te sturen is. Pogingen een 'grote sprong voorwaarts' te maken met gedurfde projecten kunnen gemakkelijk in hun tegendeel omslaan, zoals de Britse *Millennium Dome*, die onverwacht het symbool werd van economische onmacht. Dit is geen voorbeeld dat er met de haren is bijgesleept, want de *Millennium Dome* werd ooit expliciet genoemd in een Brits document over het 'verbeteren van het Britse imago in het buitenland' via *state branding*.¹¹

Een van de zeldzame gelegenheden waarbij de aandacht van de hele wereld welwillend op een land is gericht en een nationale show nut kan hebben, is het gastheerschap van de Olympische Spelen. De concurrentie om dat (met nationale steun) binnen te halen is dan ook groot. Alle andere pogingen de beeldvorming van een staat te beïnvloeden moeten geschieden via zorgvuldige coördinatie van uiteenlopende activiteiten over een lange periode. Zo'n coördinatie kan alleen slagen als er een brede steun bestaat voor de beeldvorming of, anders gezegd, wanneer deze appelleert aan een intersubjectieve 'realiteit' of latente identiteit. Alleen dan kan de staat succesvol zijn bij het 'promoten' van visuele gemeenschappen via de middelen die deze tot zijn beschikking heeft: nationale televisiekanalen, postzegels, tijdschriften, films en webpagina's.

Het materiaal dat we kort de revue hebben laten passeren (postzegels en *Holland Horizon*) suggereert dat sommige thema's diep genoeg geworteld zijn in een traditie om succesvol te kunnen worden gebruikt in het 'promoten' van een beeldmerk. Het lijkt vooral de manier te zijn waarop de macro-werkelijkheid, tot op het mondiale niveau, steeds gereduceerd wordt tot en gerapporteerd wordt vanuit de menselijke schaal die typisch is voor de Nederlandse verbeeldingswereld. De (zwakke) associatie met praktisch (en vreedzaam), die enkele decennia terug bij het onderzoek naar nationale stereotypen werd gevonden, lijkt niet geheel ongegrond. De Hollandse film, TV (*Big Brother*) en de schilderstrategie laten soortgelijke perspectieven zien. De aanduiding 'landschapskunst' hoeft in Nederland niet beperkt te blijven tot een kunststroming, maar kan op een veel breder veld van de relaties tussen gemeenschap en

omgeving worden betrokken: een relatie waarin de natuur is opgegaan in cultuur maar voortleeft in een dominante lichamelijke van die cultuur. Een dak boven een omgeploegd veld zou deze instelling het beste symboliseren.

De postmoderne geopolitieke uitdaging is om vanuit zo'n filosofie beelden los te laten in de mondiale politieke arena, te zien of ze gedwarsboomd worden door soortgelijke projecten van anderen of gevrijwaard blijven van omkering van hun boodschap (zoals bij de *Millennium Dome*) en om na te gaan hoe de staat dit proces kan steunen. Hoe authentiek men zich ook opstelt, het is uiteindelijk aan de *kijker* te bepalen wat vals of reëel is. In dat opzicht heeft de hedendaagse diplomaat een dubbele taak gekregen: signaleren wat beelden elders betekenen én alert zijn voor gebeurtenissen in Nederland die buitenlandse verbeelding prikkelen.

Een identificeerbaar handschrift zoals dat van de Nederlandse visualisering is nog niet automatisch van betekenis in een 'geopolitiek' van beelden. Er is ook nog sensitiviteit vereist voor wat internationale elites als politieke, culturele of economische *frontier* beschouwen. De menselijke schaal is interessant als ze, zoals in het theater, iets uitdrukt van een grotere en meer dramatische orde (Anne Frank, enz.). Vaak zijn het buitenlanders die zulke kwaliteiten in Nederland eerder ontdekken dan wijzelf. Ziedaar een mooie taak voor de diplomatie. ■

Noten

- 1 G. Dijkink, *National Identity and Geopolitical Visions*, Londen: Routledge, 1996.
- 2 Bij het schrijven van deze bijdrage hebben wij ons laten inspireren door het artikel van P. van Ham, 'The rise of the brand state. The postmodern politics of image and reputation', in: *Foreign Affairs*, vol. 80(5), blz. 2-6, dat in enkele opzichten goed aansluit bij eerdere publikaties en onderzoek van de auteurs (zie de andere literatuurverwijzingen in dit artikel).
- 3 S.D. Brunn & C.D. Cottle, 'Small states and cyberboosterism', in: *The Geographical Review*, vol. 87, 1997, blz. 240-258; S.D. Brunn, 'Stamps as iconography: celebrating the independence of new European and Central Asian states', in: *GeoJournal*, vol. 52, blz. 315-323.
- 4 B. Anderson, *Imagined Communities*. Londen: Verso, 1983.
- 5 *Mythen der Nationen*, Deutsches Historisches Museum, Berlin, 19 maart-6 juni 1998.
- 6 D. Peabody, *National Characteristics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- 7 Niet iedereen acht deze vlucht uit de nationale identiteit ook psychisch heilzaam. Zie voor Australië: M. Dixon, *The Imaginary Australian. Anglo-Celts and their Identity - 1788 to the Present*, Sydney: University of New South Wales Press, 1999.
- 8 We hebben onze informatie geput uit *Speciale Catalogus 2002*, 's Gravenhage: NVPH, 2002.
- 9 De Nederlandse kaart dient op postzegels vooral om te benadrukken dat een verschijnsel zich uniform over het hele grondgebied uitstrekt (Kamers van Koophandel, Telefoonnet, enz.).
- 10 G. Dijkink & C. Winnips, 'Alternative states: regions and postfordism rhetoric on the Internet', in: *GeoJournal*, vol. 48, 1999, blz. 323-336.
- 11 'The Dome and other Millennium products will focus attention on our architecture and design, and also our concern for urban regeneration and the community', Panel 2000 (1998), Consultation Document, Foreign & Commonwealth Office (<http://www.fco.gov.uk/>).

Over de auteurs

GERTJAN DIJKINK is politiek geograaf en verbonden aan de afdeling Geografie & Planologie van de Universiteit van Amsterdam.

STANLEY BRUNN is hoogleraar geografie aan de Universiteit van Kentucky, Lexington (Ky), Verenigde Staten.

Natie-besef en *issues management*

JAAP VAN GINNEKEN

DE NEDERLANDEN GINGEN ER ALTIJD PRAT OP dat zij *niet nationalistisch* en *zeer tolerant* waren. Beide pretenties zijn wellicht maar zeer ten dele waar en bovendien geen prestatie om ons erover op de borst te kloppen. Want dergelijke eigenschappen vloeien rechtstreeks voort uit de *geografische predestinatie* van een delta-gebied dat ingeklemd ligt tussen de drie grootste mogendheden van het continent, en dat daarvoor per definitie georiënteerd is op scheepvaart en doorvoer, op handel en volksverhuizing over lange afstanden.

Ook het *zelfbeeld* van kampioen van *ontwikkelingshulp* en bevorderaar van *mensenrechten* heeft meer dubbele bodems dan op het eerste gezicht lijkt. Het eerste verschijnsel hangt (net als bij de Scandinavische landen) mede samen met het belang van een substantiële aanwezigheid overzee, maar dan gekoppeld aan het tegenwoordig ontbreken van een machtspositie aldaar (in tegenstelling tot de echt grote landen). Het tweede streven hangt deels ook samen met een geseculariseerde zendingsdrang, waarbij men zichzelf nog steeds als de hoogst geciviliseerde natie ziet, die de lagere barbaren elders moet opvoeden.

Bij de laatste verkiezingen geraakte het vermeende Nederlandse kosmopolitisme bovendien in crisis. Na decennia van politieke correctheid en consensus maakte één kandidaat het 'falende' binnenlandse vreemdelingenbeleid tot zijn belangrijkste programmapunt en wist daarmee een uitzonderlijk groot deel van de aandacht naar zich toe te trekken. De media en het publiek namen daarbij ongemerkt ook een groot deel van zijn 'agenda' en 'frames' over, waarbij 'migratie' uitsluitend nog als een 'probleem' werd geconceptualiseerd.¹

Laten we twee thema's daarom beknopt wat uitdiepen, uit verleden en heden. *Enerzijds* het ontstaan van moderne westerse theorieën over *etnische en nationale identiteit*, de geleidelijke psycho-sociale uitwerking daarvan, de opkomst van empirisch kwantitatief onderzoek naar die identiteiten, en ook naar stereotypen en voor-

Door wijlen Pim Fortuyn raakte het vermeende kosmopolitisme van Nederland in crisis. Over het veranderen van stereotypen en over etnische en nationale identiteit in de publieke opinie.

oordelen – met de bedoeling deze meetbaar, voorspelbaar en beheersbaar te maken. En *anderzijds* de praktijk van de hedendaagse westerse media, de opkomst van (pogingen tot) nieuws-, informatie- en *issues management*, maar ook van culturele diplomatie en landen-PR in vredetijd, van propaganda en zelfs mediamanipulatie in oorlogstijd.

Naties en stereotypen

Tot aan het eind van de negentiende eeuw was het natiebesef in heel Europa nog sterk verbonden met voorstellingen van ras en volksaard, bijvoorbeeld in Frankrijk. Bij historici en vroege politicologen, zoals Hippolyte Taine en Émile Boutmy, ging het bijvoorbeeld om de vraag of het de Latijnse *volksaard* was die leidde tot de vastgestelde instabiliteit en voortdurende regimewisselingen. Pas bij Ernest Renan en Alfred Fouillée vond een duidelijker toewending plaats naar *psychologie en communicatie*.

In zijn beroemde lezing 'Wat is een natie?' verklaarde Renan: 'Een natie is een ziel, een geestelijk beginsel ... [Zij is gebaseerd op] het gezamenlijke bezit van een rijke erfenis van herinneringen aan het verleden en instemming met het heden, het verlangen samen te leven en de wens de ontwikkeling van die nalatenschap voort te zetten.' Fouillée ontwikkelde in het verlengde van het begrip 'idée fixe' het begrip 'idée force': bepaalde denkbeelden en gevoelens over de Republiek konden tot een maatschappelijke kracht omgesmeed worden. Zijn echtgenote schreef dan ook een beroemd schoolboek, dat vele generaties vaderlandsliefde inprentte.²

In het kielzog daarvan ontstonden in de loop van de volgende decennia ook een politieke psychologie en een politieke sociologie, die de problemen rond het natiebeseef nader invulden. In Frankrijk rondom het zoeken naar stabiliteit en de beheersing van de volksmassas; in Italië rondom de onvermijdelijkheid van elite-heerschappij en de periodieke verversing daarvan; in Oostenrijk rondom de hybris van de leider en de minderwaardigheidsgevoelens van de volgelingen; in Duitsland rondom de rationalisering van de bureaucratie en de oligarchisering in organisaties; en in Engeland rondom sociale instincten en gemeenschapsgevoelens. Zo werd er een breder raamwerk geweven van opvattingen over het (dis)functioneren van de nationale democratieën.³

Een belangrijke nieuwe stap was de ontwikkeling van kwantitatieve methoden van empirisch onderzoek over de opinies en attitudes van het publiek, waarmee de *nationale stemming* kon worden gepeild. Aan het eind van de jaren twintig waren markt- en media-onderzoekers in de Verenigde Staten gedwongen geweest de bestaande *random*- en quota-steekproeftechnieken te verbeteren, omdat de nieuwe nationale radionetwerken voor de advertentietarieven hun bereik moesten kunnen aantonen. (Bij de pers kende men van oudsher oplagecijfers en terugstuurcoupons om dergelijke informatie aan te ontlenen.) Bij de belangrijke presidentsverkiezingen van 1936 slaagden *George Gallup* en anderen er voor het eerst in, met deze zelfde steekproeftechnieken de uitkomst correct te voorspellen.

Intussen hadden Emory Bogardus en anderen methoden ontwikkeld om antwoorden op gesloten enquêtevragen om te zetten in *houdings-scores*. Dat begon met vragen van het type: zou U een neger of Arabier, een Pool of een Ier (en zo voort) aanvaarden als Uw schoonzoon of buurman, collega of medesporter (en zo voort). Daaruit kon men dan de (psycho-) 'sociale afstand' berekenen, die de diverse raciale en nationale groepen scheidde. Zo werd het mogelijk de meningen en houdingen van uiteenlopende publieksgroepen te 'meten' en vergelijken, en kon ook gekeken worden of *beïnvloedingscampagnes* succes hadden. Na het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog werd dit instrumentarium steeds breder ingezet om het moreel van burgers en militairen, in binnen- en buitenland, systematisch te proberen te meten, te voorspellen en te beheersen.⁴

Na de terugkeer van de vrede werden deze nieuwe werkwijzen ook naar het Europese continent geëxporteerd. Zo werd in de Nederlandse randstad al meteen in juli 1945 een groot politiek onderzoek gehouden onder de titel 'Vrije meningen in een vrij land'. Daarin zaten (bij nader inzien suggestieve) vragen over waarom men altijd al tegen de Duitsers was geweest, en voor welke geallieerde mogendheid en leider men de meeste sympathie koesterde. Amerika en Roosevelt gingen voorop met de helft van de stemmen, Engeland en Churchill met

nog eens een kwart; Rusland en Stalin kwamen (toen al) achteraan met slechts vijf procent.⁵

Na het uitbreken van de Koude Oorlog kwamen vervolgens grote *internationaal vergelijkende onderzoeken* op gang, over de aantrekkingskracht van het communisme, maar ook over vooroordelen inzake andere nationaliteiten. Enerzijds uitgezet door de Amerikaanse overheid en de grote *foundations*, anderzijds via internationale organisaties als de VN, in het bijzonder UNESCO. Eén groot project voor UNESCO werd in de jaren vijftig uitgevoerd door de Nederlandse psychologen Duijker en Frijda. Later schreef Brouwer een proefschrift over *Stereotypen als folklore*. Vanaf de jaren zestig werden zowel het eigen natiebeseef als imago's bij andere landen en volken, alsmede het bijsturen en beïnvloeden daarvan, in alle westerse landen relevant geachte studie-objecten, respectievelijk standaardelementen van overheidsbeleid. Toch had men sommige dubbele bodems daarvan niet in de gaten, waardoor men zich soms onnodig in de nesten werkte.

Nieuws en issues-management

Eén van de domeinen die later tot ontwikkeling kwamen, was de *polemologie*, de wetenschap van oorlog en vrede. We gingen begrijpen dat tussen buurlanden vaak conflictstof opgestapeld ligt, rondom in de loop der tijd veranderende grenzen, migratie, allianties. Er is dan vaak maar weinig voor nodig vriendschap in vijandschap te doen verkeren. Daarbij vindt een scherpe scheiding plaats tussen het goede en het slechte in onszelf en onze groep. Het eerste wordt met de eigen identiteit geassocieerd, het laatste wordt op de ander geprojecteerd. Er ontstaat een enkel incident, waarop een iets sterkere reactie volgt. De escalatie verandert in een conflictspiraal. De haviken winnen het van de duiven, en men glijdt langzaam naar een confrontatie toe. Bemiddeling wordt steeds moeilijker, misrekeningen worden steeds gevaarlijker.

Rondom Srebrenica kon je het destijds zien gebeuren, toch wilden maar weinigen het zien. Nadat de omstreken beelden van het gevangenkamp in Omarska de wereld over waren gegaan, riepen de media en het publiek steeds sterker om humanitaire interventie. Tegenwoordig heet dat 'het CNN-effect'. Het probleem is en was dat het zicht op de mogelijkheden en gevaren ernstig belemmerd werd. Men stuurde een vredesmacht naar waar geen vrede was, er werden 'safe areas' afgekondigd zonder dat de beveiliging daarvan verzekerd kon worden. We hadden ons laten meeslepen door zelfoverschatting, en onderschatting van de tegenstander. Hoe komt dat?

Dat komt omdat wij bij dergelijke gelegenheden te zeer blindvaren op de media en op de informatievoorziening door bondgenoten. Het *mediasysteem* functioneert echter onbedoeld zo, dat de *zelfgenoegzaamheid* opvattingen over de eigen rol en die van bondgenoten uitvergroot, en te weinig inzicht geeft in de gedachten en

gevoelens van de tegenpartij. Door een hele reeks economische, sociale, politieke, historische, geografische, linguïstische, semiologische, psychologische en filosofische mechanismen neigt men er onbedoeld toe om geïdealiseerde voorstellingen van de eigen cultuur en depreciërende voorstellingen van andere culturen over te nemen. 'Selectieve articulatie' benadrukt daarbij keer op keer bepaalde patronen en ziet andere over het hoofd.⁶

Daarenboven bedrijven de voorlichters, PR-adviseurs en *spin doctors* van machtige landen en instellingen steeds meer informatie-, nieuws- en *issues-management*, die een te geflatteerd beeld van 'de onzen en de hunnen' helpen scheppen. In dat laatste geval probeert men vroegtijdig invloed uit te oefenen op de manier waarop een *opkomende kwestie* in de publieke opinie *gedefinieerd* raakt, ook internationaal. Dat gebeurt door de vorming van sociale allianties, door de ontwikkeling van gezamenlijke vertogen, door deze nieuwswaardig en 'saillant' te maken. Ongewenste associaties worden verwijderd, gewenste associaties toegevoegd. Het probleem is echter dat men daardoor uiteindelijk in de eigen illusies gaat geloven.⁷

Daar komt nog bij dat onze grote bondgenoten zich bij voorkomende gelegenheden met succes bedienen van propaganda, disinformatie en zelfs mediamanipulatie. Militaire interventies van grote landen worden steevast voorafgegaan en begeleid door professioneel vervaardigde leugens. Hoe je dat organiseert, weten we inmiddels van allerlei naastbetrokkenen, die later uit de school hebben geklapt, maar er wordt aan geen enkele universiteit behoorlijke studie naar verricht. Ook bij de westerse interventies in de Golf en in ex-Joegoslavië speelden deze aspecten een rol. In de Verenigde Staten is een deel van dat spel overigens inmiddels geëxporteerd en/of geprivatiseerd, om het te onttrekken aan democratische controle.⁸

Tegelijk blijkt echter dat 'de wereldopinie' niet zo gemakkelijk te meten, te voorspellen en te beheersen is als men zou willen. Mening en houdingen van mensen zijn namelijk ingewikkeld, gelaagd en tegenstrijdig. Binnen grote groepen zijn het vaak kleine incidenten die grote *hypes* uitlokken en tot een aardverschuiving leiden. Het gangbare denken daarover is schraal en gebrekkig, en er zijn volledig andere invalshoeken nodig om te begrijpen wat daar precies gebeurt. Naast simpele opiniebarometers zou men daarom ook moet werken met focusgroepen en diepte-interviews. Naast simpele *media-monitors* zou men ook repertoire- en discours-analyses moeten doen. Deskundigen moeten bovendien de complexiteit en ambiguïteit daarvan zuiver weten te interpreteren. Daarbij moet men ook welbewust op zoek gaan naar de schaduwzijden van het imago, en naar de achterkant van het gelijk.⁹

Wat er bij *communicatie-inspanningen* voor het kweken van 'internationaal begrip' vaak misgaat, is dat hoera-verhalen een eigen leven gaan leiden en zich *loszingen van de*

realiteit. Een volgend onderwerp waarbij dat wel eens het geval zou kunnen blijken, is dat van de uitbreiding van de Europese Unie naar het Oosten. De campagnevoering daarover, en het opinie-onderzoek waarop dat is gebaseerd, zijn inadequaat geweest. Met de onverwachte ruk naar rechts en de plotselinge wrevel over vreemdelingen kan dit een belangrijk knelpunt worden.

Want het sturen van de publieke opinie over multiculturaliteit en supra-nationaliteit is niet zo makkelijk als de grote bureaus denken. Dezelfde bureaus die de dag vóór de recente Tweede-Kamerverkiezingen 15% meer opkomst voorspelden, en 10 zetels minder voor de grootste partij, dan uiteindelijk het geval bleek. ■

Noten

- 1 J. van Ginneken, 'Een gekleurde kijk', Discussiestuk ten behoeve van een openbare avond van het projectburo 'Migrant en media' van de Nederlandse Vereniging van Journalisten, over de berichtgeving in verkiezingstijd (Den Haag, 25 april 2002). De inleiding daarvan werd die ochtend gepubliceerd in het *Algemeen Dagblad*.
- 2 J. van Ginneken, *Crowds. Psychology and politics 1871-1899*, New York: Cambridge University Press, 1992, blz. 135-136.
- 3 W. Stone & P. Schaffner, *The psychology of politics*, New York: Springer, 1988 (2nd ed.), in het bijzonder hoofdstuk 1: J. van Ginneken, 'Outline of a cultural history of political psychology'. Zie ook: J. van Ginneken & R. Kouijzer (red.), *Politieke psychologie – Inleiding en overzicht*, Alphen a.d. Rijn: Samsom.
- 4 J. Jansz & P. van Drunen, *Social history of psychology*, Cambridge: Blackwell, 2002-3 (in press), in het bijzonder J. van Ginneken, 'Social orientations'.
- 5 J. van Ginneken, *De uitvinding van het publiek – De opkomst van het opinie- en marktonderzoek in Nederland*, Amsterdam: Cramwinckel, 1993, blz. 63-64.
- 6 J. van Ginneken, *Understanding global news – A critical introduction*, London: Sage, 1998 (in het Nederlands: *De schepping van de wereld in het nieuws – De 101 vertekeningen die elk 1 procent verschil maken*, Alphen a.d. Rijn: Kluwer, 2002).
- 7 Meer over *issues management* in: J. van Ginneken, *Schokgolf – Omgaan met opinie-dynamiek*, Amsterdam: Boom, 2001.
- 8 Zie het laatste hoofdstuk van: J. van Ginneken, *Verborgen verleiders – Hoe de media je sturen*, Amsterdam: Boom, 2000, behorend bij de gelijknamige serie van zes tv-programma's van Teleac-NOT.
- 9 Meer hierover in: J. van Ginneken, *Collective behavior and public opinion – Rapid shifts in opinion and communication*, New York/Mahwah: Erlbaum, 2002-3 (in press). Nederlands: *Brein-bevingen*, Amsterdam: Boom, 1999.

Over de auteur

JAAP VAN GINNEKEN doceert communicatiewetenschap aan de Universiteit van Amsterdam. Hij publiceerde een dozijn boeken over beeldvorming en beïnvloeding.

Branding Britain

PETER BRUSSE

MET DE KOMST VAN TONY BLAIR IN

Downing Street in mei 1997 ontstond de uitdrukking 'rebranding Britain'. Het land had behoefte aan een nieuw symbool van Britse trots. Jeugd en verbeelding kwamen aan de macht, de blik was gericht op de toekomst. Het verleden was vergane glorie. Jonge politicologen, sociologen, kunstenaars en ontwerpers hadden, in het bijzonder in Oxford, al een paar jaar gespeeld met de gedachte aan een nieuw 'brandmerk', een nieuw imago. En in het najaar verscheen *Britain TM*, een dun boekje, geschreven door een van Blairs adviseurs, de toen 25-jarige Mark Leonard, directeur van de denktank Demos.

Koningen, keizers, regeringen, parlementen hadden, schreef Leonard, door de eeuwen heen altijd gezocht naar een sterke identiteit. Ze gebruikten mythen, iconen en ceremonies om de wereld te vertellen wie ze waren; en vooral ook te vertellen waarom zij zo bijzonder waren. Maar tegenwoordig gingen landen bij het zoeken naar hun identiteit te rade bij de grote internationale bedrijven. Dank zij de mondialisering, de welvaart en de techniek waren produkten steeds meer op elkaar gaan lijken. De produkten waren van hoge kwaliteit, nauwelijks van elkaar te onderscheiden, en daarom kwam het accent steeds meer te liggen op het *gevoel*, op het *vertrouwen* dat men had in het merk. Waarom wil de één een Duitse auto, de andere een Franse auto? Hoe is het mogelijk dat één merk zo'n uitstraling heeft, dat je niet alleen zijn vliegereizen koopt, maar ook zijn T-shirts, parfum, cd's. Kortom, een handelsmerk (*trademark*, TM) wordt, zoals de reclamejongens zeggen, een levensfilosofie, een cocon die vertrouwen en veiligheid biedt. De buitenwereld is geïnteresseerd in de bedrijfscultuur van McDonald's, Prada, Shell, omdat ook zij worstelen met begrippen als sociale rechtvaardigheid, duurzaam ondernemen, publiekelijk verantwoording afleggen. En daar kunnen landen heel wat van leren.

Groot-Britannië als handelsmerk

Het Verenigd Koninkrijk was volgens Leonard hoognodig

Premier Tony Blair werkt onvermoeid en met een bijna religieuze bevlogenheid aan het nieuwe imago voor Groot-Britannië. Een beschrijving van het moeilijke proces van '(re)branding Britain'.

toe aan een nieuw imago, 'omdat de kloof tussen fictie en werkelijkheid' te groot was geworden. Engeland was een creatief en multicultureel land, terwijl de buitenwereld het beeld had van versleten gebruiken en tradities. Het was slecht voor de politieke, economische, maatschappelijke uitstraling. Het land en dus ook zijn politiek werden niet helemaal serieus genomen. Er was gebrek aan vertrouwen.

Ierland was, volgens Leonard, een prachtig voorbeeld van een land dat zich een nieuw imago had aangemeten. Het was niet meer het eiland van arme, door de kerk onderdrukte sloebbers, maar de 'Celtic Tiger', met een bloeiende IT-industrie, een schoon milieu en de popgroep U2. Volgens deze redenatie werd U2-zanger Bono, op zijn reis afgelopen voorjaar door Afrika, samen met de Amerikaanse minister van financiën O'Neill, een waardig ambassadeur voor Ierland. Politici en zakenlieden zullen er baat bij hebben: Ierland is een land met een hart.

Ook in Spanje had zich een metamorfose voorgedaan. Franco en onderdrukking waren vergeten. De wereld zag Spanje als een modern, democratisch land, dat de toekomst binnen de Europese Unie vol vertrouwen tegemoet ging. Het was een hartverwarmende vondst geweest Miro's schilderij 'España' te verheffen tot het nationale logo, het symbool van een opgewekt en zonnig volk.

Beeld en werkelijkheid

Vlaggen, logo's, liederen zijn belangrijk, maar ze hebben, in de woorden van Mark Leonard, alleen zin als het beeld klopt met de werkelijkheid; en iedereen weet wat die werkelijkheid is. Ook bij het imago gaat het om de inhoud.

Wuiven met de Europese vlag maakt iemand nog niet tot Europeaan.

Toen British Airways van de weeromstuit zijn vliegtuigen ook in speelse kleuren ging schilderen, bleek de sprong naar de nieuwe werkelijkheid te wild te zijn geweest. Of, liever gezegd, de vrolijke kleuren pasten niet bij het statige imago van de vertrouwde, klassieke Britse luchtvaartmaatschappij, 'excellence and quality, prestige and quality'. BA was geen Virgin, geen EasyJet.

Mark Leonard was zo overtuigd van de noodzaak tot het 'rebranden', dat hij de minister-president vroeg zelf het project te leiden. Tony Blair luisterde en gaf zijn ministeries van Buitenlandse Zaken en van Handel, het Brits Toeristenbureau en de British Council de opdracht een harmonieus, verfrissend nieuw imago uit te dragen: Engeland als een vertrouwde in- en uitvoerhaven van ideeën, goederen en diensten, mensen en culturen, ondernemend, vol goede wil en *fair play*. Niemand hoefde het verleden te verloochenen, maar, zei Blair, wij verdienen meer aan 'heavy metal' dan aan ijzer en staal', de produkten die Engeland eens groot hebben gemaakt. In de Industriële Revolutie was Engeland 'de workshop of the world', zei hij: 'Opnieuw lopen wij voorop, wij zijn nu de *design-workshop of the world*; in een nieuwe, creatieve revolutie.'

Dit voorjaar bleek dat voor het eerst geen enkele Britse song nog in de Amerikaanse toplist stond genoteerd. Dat trok Blair, die nog als student gedroomd had van een carrière in de popmuziek, zich persoonlijk aan. De regering zelf zint op mogelijkheden om de Britse popmuziek, die eens de Amerikaanse top tien beheerste, beter te 'promoten'. Het is belangrijk voor het jonge imago, maar de popzangers die de feestelijkheden rond het *Golden Jubilee* van koningin Elizabeth openden, leken desondanks allemaal ouder te zijn dan de 48-jarige premier, de gemankeerde popartiest, zelf.

Blair heeft de naam van zijn partij veranderd in *New Labour*. Hij had gebroken met de oude klassenstrijd. De plannen, zo vertelden de *spin doctors*, waren ontwikkeld in de *trendy* restaurants die door voedsel en design de aandacht trokken. Niemand was verbaasd toen Blair de 'Naked Chef', Jamie Oliver, uitnodigde om op Downing Street te koken voor de Franse president.

Baanbrekend was het niet voor politici om in te spelen op de vernieuwende, modieuze stromingen in de samenleving. In het *Swinging London* van de jaren zestig kwamen de Beatles immers bij premier Harold Wilson op werkontbijt. De koningin spelde hoogstpersoonlijk het viertal uit Liverpool op Buckingham Palace de versierselen van de Orde van het Brits Imperium op. Maar nooit heeft een premier zo doelbewust en zo op alle fronten tegelijk het Britse imago willen verjongen als Tony Blair.

Margaret Thatcher had de Spice Girls als haar grote fans. Zij waren voor de 'Ijzeren Dame' het symbool voor de Britse ondernemingsgeest, na al die 'verstikkende jaren van socialisme'. Evenals alle andere na-oorlogse

premiers worstelde Thatcher met de nationale identiteit. Haar doel was, zo zei zij steeds weer, om 'Britain Great again' te maken. Haar Groot-Britannië was het verleden. Zij propageerde de victoriaanse normen en waarden en zag zichzelf in een lange rij van heroïsche vrouwen uit de Britse geschiedenis. Toen zij de Falklandoorlog begon, citeerde zij koningin Elizabeth I (1558-1603), die bij het naderen van de Spaanse Armada geroepen zou hebben: 'Ik heb het lichaam van een vrouw, maar de wilskracht van een man.'

Thatchers leven stond in het teken van strijd, van een voortdurende verdediging tegen de vijand die de Britse vrijheden bedreigde; vooral vanuit 'Europa', dat de hele geschiedenis door de Britse eilanden onheil had gebracht. Napoleon en Hitler waren verslagen, maar nu waren het de gezichtloze technocraten die Groot-Britannië aan 'Europa' wilden onderwerpen. Thatcher sloeg met haar handtas, gaf de Britten weer even moed en eigenwaarde, maar in haar laatste regeringsjaren wilde de helft van de Britten emigreren.

In tegenstelling tot Margaret Thatcher is Tony Blair een verzoener, die met een Messiaanse boodschap de wereld tegemoet treedt. Het 'Rule Britannia' werd vervangen door 'Cool Britannia', een slogan die de lachlust opwekte en waar hij snel en besmuikt afstand van moest nemen. Ook de *Millennium Dome*, die – in navolging van de eerste wereldtentoonstelling anderhalve eeuw geleden – hoop en vertrouwen in de toekomst had moeten brengen, werd een pijnlijk fiasco; vooral omdat Blair voortdurend de symbolische waarde van de *Dome* had benadrukt, als de belichaming van de nieuwe geest. De prachtige, zilveren millenniumbrug daarentegen, die de St. Paul's Cathedral verbindt met de eveneens nieuwe Tate Gallery, geeft de *skyline* van Londen een gedurfd nieuw elan.

Op zoek naar een nieuw imago

Onvermoeid blijft Blair zoeken naar het nieuwe imago. En evenals Thatcher is hij een waarachtig patriot. Voor een sociaal-democraat is dat heel opvallend, want sociaal-democraten voelen zich doorgaans niet op hun gemak bij de emoties die patriottisme oproept. Zij generen zich, zegt David Marquand, hoogleraar politicologie in Oxford. 'Voor links is patriottisme iets archaisch, een beetje vulgair, een katerig overblijfsel van oude roem waar je je eigenlijk voor moet schamen, laat staan trots op moet zijn.'

Linkse schrijvers als George Orwell, die daarentegen wél een beroep op de vaderlandsliefde deden, kregen weinig bijval. Orwells *England your England* stamt uit de Tweede Wereldoorlog en is 'hem daarom te vergeven'. Dus had rechts het monopolie op patriottisme en kon het met zijn xenofobe trekjes veel gemakkelijker bepalen wat nationale identiteit behelst.

Allemaal begrijpelijk, zegt Marquand, maar rampzalig voor links, omdat de meeste Britten trots zijn op hun land en zijn tradities. 'Rechts wikkelde zich in de Union Jack en links stond in zijn hemd.' Een Labour-regering heeft het mede daarom, suggereert Marquand, nooit twee volle regeringstermijnen uitgehouden.

Tony Blair beseftte dit heel goed. Toen hij op die stralende ochtend in mei 1997 naar zijn nieuwe ambtswoning liep, werd hij toegejuicht door vooral jonge mensen. Ze wuifden met de Union Jack. Later bleek dat het campagnemedewerkers waren geweest die een vlaggetje in de hand was gedrukt. Blair zou tonen dat ook links met het rood-wit-blauw mocht wapperen. Hij zou het verbeteren Brits jingoïsme van Thatcher veranderen in een open, naar buiten gericht patriottisme. Blair zou zich inzetten voor globalisering van politiek en economie. In Europa zouden de Britten weer een voortrekkersrol gaan spelen. In eigen land zou hij bewijzen dat de anti-Europese media een karikatuur van de werkelijkheid gaven. Maar of het grote buitenland de voetbal-*hooligans* ook als een karikatuur van de Brits vaderlandsliefde beschouwen, is de vraag. In ieder geval herinneren deze *hooligans* de wereld er niet aan dat voetbal en de deugd van 'be a good sport' Britse uitvindingen zijn.

Discussie over identiteit

Met de beslissing Schotland en Wales een eigen parlement te geven, heeft Blair de discussie over de identiteit aangewakkerd. Hoe Brits is een Schot? Is een Engelsman nog een Brit, om over het Brits-zijn van de Noord-Ieren maar niet te spreken? Bij de beantwoording van deze vragen blijkt des te meer dat de eeuwenoude Britse tradities niet langs natuurlijke weg zijn gegroeid, maar veelal een *uitvinding* zijn uit de *achttiende eeuw*, toen de Industriële Revolutie vroeg om een bindmiddel die de verschillende nationaliteiten met meer dan alleen wet en verdrag zou verenigen. Een Welshman kwam op het idee van 'British Empire'. Kwakkelende instituten als het parlement, de monarchie, de kerk werden opgepoetst, voorzien van verzonnen historie en gaven morele zekerheid, trots en verantwoordelijkheid om de *Pax Britannica* uit te dragen. Dat was nog eens goede 'branding'!

De Britse, liever gezegd, de Engelse deugden werden alom in Europa geprezen (en gehaat). Voltaire, de grote anglofiel, vroeg zich in zijn *Filosofisch Dictionaire* uit 1756 zorgelijk af: 'Waarom kan de wereld [er] niet meer op Engeland lijken?' Voltaire, de rationalist, prees de vrijheden en tolerantie die in zijn eigen pre-revolutionaire Frankrijk ver te zoeken waren.

De mythe hield stand, beleefde tijdens de Tweede Wereldoorlog haar 'finest hour' en Margaret Thatcher zag de pogingen Europa te verenigen niet als een verzoening van een oorlogszuchtige natie, maar als de wederopstanding van het kwaad dat die Britse vrijheden wilde vernie-

tigen. De Britten zouden zich niet gewonnen geven.

Met de devolutie heeft Blair bijgedragen aan de demythologisering van de verkrampde Britse superioriteit. De tv-presentator Jeremy Paxman schreef in zijn *The English, A Portrait Of A People* dat dank zij de devolutie de Engelsen weer Engelsen konden worden. De *stiff upperlip* had hij in geen tijden meer gezien. 'Het nieuwe nationalisme is bescheiden, individualistisch en niet zonder ironie.' De traditionele hypocrisie en arrogantie waren overbodig geworden. In een wereld van steeds snellere communicatie, kortere afstanden, produkten uit alle windstreken, grotere handelsblokken is, zei hij, 'the most vital sense of national identity the individual awareness of the country of the mind'.

Het klinkt mooi, maar de nu al jarenlange strijd om het verbod van de vossenjacht blijkt veel meer te zijn dan het afschaffen van een bloedig ritueel. Het werd een ideologisch gevecht tussen stad en platteland. Het platteland werpt zich op als bewaker van de ware tradities, de Britse normen en waarden. De kosmopolitische stad zou al wat eigen en Brits was verloochenen en verkwanselen. Het werd een ideologische oorlog tussen modernisten en behoudenden, Europeanen en anti-Europeanen.

Met prinses Diana als beschermheilige leek Tony Blair aan de winnende hand te zijn. Zij, 'the people's princess', was jong, modern, stads, zorgzaam, internationaal en rekende af met de vermolmd instituten. Belangrijk, want uit een na haar dood gehouden wereldomvattend onderzoek bleek dat jongeren zich afvroegen hoe een land met een verkalkte monarchie, rechters met pruiken, klassenverschillen en tochtige huizen een sociaal rechtvaardige democratie kon zijn.

Een groot *marketing*-bureau, BMP, probeerde twee jaar geleden uit te vinden wat het Brits imago was en vroeg buitenlandse consumenten of een (in werkelijkheid niet bestaande) pennenfabrikant Duits, Brits of Amerikaans was. Zo werd ontdekt dat in de ogen van het publiek een denkbeeldig Duits bedrijf 'ondernemend, betrouwbaar en vernieuwend' was, een Amerikaans bedrijf 'modern, vernieuwend en vindingrijk', terwijl een Brits bedrijf als 'betrouwbaar, ouderwets en weinig opwindend' te voorschijn kwam. Het warenhuis Marks & Spencer kon zich op het Europese continent niet handhaven en met pijn in het hart is vastgesteld dat Britse multinationals het woordje 'Brits' steeds meer uit hun naam schrapten. British Telecom werd BT, terwijl Deutsche Telekom zich niet schaamt voor zijn afkomst.

Brits of mondiaal?

Generen Britse bedrijven zich, of zijn zij, zoals zij zelf zeggen, zo internationaal en gemondialiseerd, dat het zinloos is nog op het land van herkomst te wijzen? Moderne bedrijven als Body Shop, Psion, ARM en Vodafone hebben geen behoefte de *British roots* te benadrukken. Dixons

gebruikt zelfs Japanse merknamen en rond Liverpool is een reeks kleine bedrijfjes van wereldnaam gevestigd die voor Japanse multinationals computerspelletjes ontwikkelen. Daar worden miljarden mee verdiend, meer nog dan met de export van boeken, waar de Britten ook wereldleider in zijn gebleven.

De BBC, TV-series en films dragen er met wisselend succes aan bij het nieuwe Britse gezicht te tonen. De humor, de controversie en romantiek worden gewaardeerd, maar blijken nog altijd niet helemaal overtuigend. 'Leven de Britten wel in dezelfde wereld als wij?', vragen jongeren zich af. De British Council 'promoot' Tony Blair te midden van eigentijdse 'Bekende Britten', als Mr. Bean, Hugh Grant, Richard Branson, David Hockney, Stephen Hawking, Damien Hirst en Naomi Campbell. Met als motto: Wist je dat zij allemaal Brit waren? Langzaam dringt tot de buitenwereld door dat in het financiële hart, de City, met zijn honderden buitenlandse banken, geen bolhoed meer is te vinden. Hier zijn de *trendy bars*, restaurants en winkels.

In de eerste jaren van zijn bewind hamerde Tony Blair op 'education, education', en zijn pleidooi heeft er zeker toe bijgedragen dat tienduizenden jongeren vanuit de hele wereld in Engeland komen studeren en cursussen volgen, meer dan in enig ander Europees land. De Engelse taal is een machtig wapen. De jongeren studeren de meest uiteenlopende vakken van mode, economie, bedrijfskunde en *banking* tot architectuur, geneeskunde en kookkunst. Nog in mei jl. hield Blair een gloedvolle toespraak waarin hij extra aandacht vroeg voor techniek en wetenschap. De Britten mogen hun uitstekende positie niet opgeven. De afgelopen vijftig jaar hadden de Britten na de Amerikanen de meeste Nobelprijzen gewonnen. Om hun plaats te behouden moesten universiteiten en bedrijfsleven meer energie, vernuft en geld in onderzoek steken. De Britten hadden de penicilline uitgevonden, het schaap Dolly gekloond, het DNA helpen ontcijferen. De natuurwetenschappen zijn volgens Blair bepalend voor de ontwikkeling van de wereld. Gelijktijdig publiceerde Blairs politiek adviseur, Geoff Mulgan, een spraakmakend artikel in het juninummer van het tijdschrift *Prospect* over de kansen voor de biotechnologie en haar rol in de evolutionaire ontwikkeling. Niemand zal toch vergeten dat Charles Darwin een Brit is?

Bevlogenheid in Brits belang

Steeds weer valt de bijna religieuze bevlogenheid op waarmee Blair zijn plannen, ideeën en beslissingen aankondigt. De noodlijdende National Health Service wordt drastisch hervormd en krijgt zoveel extra geld, dat zelfs de belastingen verhoogd moesten worden. Niet alleen bleken de Britten bereid meer te betalen, maar het leek, volgens commentatoren, ook of zij de NHS beschouwden als symbool van hun Britse identiteit, van sociale rechtvaardigheid.

De gangbare opvatting is dat al Blairs handelingen ondergebracht kunnen worden bij de 'Derde Weg', waar hij nog altijd voor ijvert. Maar anderen, zoals Marquand, zeggen dat Blairs kracht juist ligt in de bijna artistieke incoherentie waarmee hij zijn missie uitdraagt. Hij is oprecht op zoek naar een nieuwe wereldorde, naar een wereldgemeenschap met compassie. En, wellicht in de negentiende-eeuwse traditie van de Britse *gunboat*-politiek, zegt Blair dat dit streven natuurlijk is ingegeven door Brits eigenbelang. Hij handelt uit patriottisme, maar de lessen van de financiële markten, de globalisering, de internationale terreur zijn volgens Blair dat eigenbelang en wederzijdse belangen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Het is Blairs roeping in Europa een leidende rol te spelen, want als de Britten meer invloed in Parijs en Berlijn hebben, kunnen zij ook meer invloed in Washington en de rest van de wereld uitoefenen. Blair is voorstander van verregaande Europese integratie, hij is ook bereid een brok soevereiniteit op te geven, maar alleen omdat het Brits belang ermee is gediend; dat in een sterker Europa ook Engeland sterker wordt. Maar ook de andere lidstaten.

Het is daarom niet ter zake van de Britten te vragen te kiezen tussen Amerika en Europa. Er is gewoonweg geen keuze. De Gaulle wilde indertijd de Britten buiten de Europese Economische Gemeenschap houden, omdat zij het Paard van Troje waren. Blair draait de zaak om en wil juist de brug over de oceaan zijn, omdat het in Brits, Europees, Amerikaans en wereldbelang is.

Juist omdat de Britten, anders dan bijvoorbeeld de Nederlanders, altijd openlijk het eigenbelang vooropstellen, is het imago, de *branding of Britain* van zo'n wezenlijk belang. Zelfs zo dat de triomfantelijke bijna-staatsbegrafenis van *The Queen Mum* en het glorieuze *Golden Jubilee* van haar dochter de vraag opwerpen of zij het 'product Britain' wel sterken; althans in de ogen van Tony Blair gaat het om de belichaming van de nieuwe dageraad. Is dat ochtendgloren vals of echt?

Uit de uitgebreide enquête 'Through other eyes; how the world sees the United Kingdom' die de British Council in het millenniumjaar onder jongeren in dertig landen hield, bleek dat Tony Blair verwarring zaaide. Hij zoekt het vertrouwen: 'trust me'. De ondervraagde jongeren zagen Tony Blair weliswaar als anders, als boeiend en opwindend, maar was hij een uitzondering op de regel of het begin van een nieuwe generatie? *Branding Britain* is niet eenvoudig. ■

Over de auteur

PETER BRUSSE is oud-correspondent van de *Volkscrant* en de Nederlandse Omroep Stichting te Londen.

Een oud land – een nieuw imago

TON NIJHUIS

Duitslands succesvolle politiek van *image building* na de Tweede Wereldoorlog

IN ZIJN ARTIKEL 'THE RISE OF THE BRAND State. The Postmodern Politics of Image and Reputation' wijst Peter van Ham erop dat de traditionele diplomatie aan het verdwijnen is. Politici en diplomaten zullen in de toekomst hun land veel meer als een 'merk' in de internationale markt moeten verkopen.¹ Ook ziet Van Ham goede mogelijkheden voor politici te leren van bedrijven hoe zij hun 'produkt', te weten het eigen land, beter op de internationale markt kunnen brengen. Niet de inhoud van het beleid als zodanig staat daarbij voorop, maar de uitstraling van het land, het *imago*, de gevoelswaarde, de associaties die het oproept, vergelijkbaar met merknamen van consumptieartikelen. Het is in zekere zin opmerkelijk dat in het postcommunistische tijdvak er juist een toenemend gebruik van economische concepten en metaforen te bespeuren valt voor andere takken van sport.

De rol van beeldvorming in de internationale politiek is een oud gegeven. Dat landen een bepaalde reputatie hebben of toegeschreven krijgen en dat nationale staten en volkeren geassocieerd worden met bepaalde eigenschappen, kunnen we al bij Herodotus terugvinden. De beeldvorming over andere volkeren en landen is opmerkelijk stabiel en duurzaam. Stereotypen over bijvoorbeeld de chauvinistische Fransen, de arrogante Duitsers, de traditiegetrouwe Engelsen en zuinige Nederlanders hebben vaak een eeuwenlange geschiedenis en lijken immuun voor contra-informatie of falsificatie. De eigen identiteit keert vaak terug in de spiegel van het beeld van de naburige landen.

Nieuw is misschien wél dat landen bewust hun *imago* in de internationale perceptie trachten vorm te geven. Het is immers de perceptie die telt, ook al komt deze niet overeen met de werkelijkheid. De perceptie is selectief. Elke bevestiging van het bestaande beeld of van wat men

De Bondsrepubliek is er na de Tweede Wereldoorlog in geslaagd een geheel nieuw imago op te bouwen. De geslaagde metamorfose van het beeld van een centralistische, unilaterale, militaire staat in dat van een federale, multilaterale en in de Westerse wereld geïntegreerde civiele en handelsstaat is een succesverhaal van 'rebranding'.

graag wil zien, wordt onmiddellijk als nieuw bewijsmateriaal aangegrepen, terwijl contraire evidentie het liefst wordt genegeerd of terzijde geschoven als zijnde niet-representatief. Het bijstellen van het eigen beeld in het buitenland is daarom vaak een moeizame aangelegenheid. Om de beeldvorming effectief bij te sturen is een gecoördineerd en vasthoudend beleid essentieel.

Een zeer geslaagde poging van een land dat zich met een geheel nieuwe identiteit in de internationale arena trachtte te positioneren, vormt het naoorlogse Duitsland, aangespoord en geholpen door de geallieerden. En hierbij ging het niet om een aanpassing van het *imago* (bijvoorbeeld: Nederland staat voor méér dan tulpen en klompen) of om het wegpoetsen van de kwalijke effecten van een schandaal of incident (België na Dutroux), maar om het creëren van een nieuwe identiteit die in vrijwel alle wezenlijke punten afwijkt van het beeld dat sinds het keizerrijk overheerste. Het gaat om een buitengewoon succesvolle politiek van *image-building* en reputatie, lang voordat iemand van postmoderne politiek had gehoord.

Duitsland als schuldbewust land

Na de Tweede Wereldoorlog heeft de Bondsrepubliek

Duitsland (BRD) een intensieve politiek moeten voeren om weer als een volwaardig en gerespecteerd lid in de internationale statengemeenschap te worden opgenomen. Het land moest zichzelf een geheel nieuw *imago* aanmeten. Anders dan de Duitse Democratische Republiek (DDR), die de Duitse geschiedenis opsplijste in een goed en fout deel en zichzelf beschouwde als voortzetting van het goede deel – hoe kan het anders – of Japan, dat het onwelgevallige verleden domweg negeerde, heeft de Bondsrepubliek van meet af aan een *nieuwe identiteit* trachten te ontwikkelen *in confrontatie met de eigen geschiedenis*. Het aandoen van het boetekleed vormde een belangrijk element van het creëren van een nieuw *imago* in het buitenland: Duitsland als een schuld bewust land, dat geleerd heeft van de misdaden die het heeft begaan en daarom in de toekomst kan worden vertrouwd.

De Bondsrepubliek was niet alleen de negatie van alles waarvoor de Hitlerstaat stond, zij onderscheidde zich ook op wezenlijke punten van het oude keizerrijk en van de Republiek van Weimar. Het oude Duitsland was nationalistisch, een machtsstaat; het kenmerkte zich door zijn *Alleingang*. Als land in het midden van Europa maakte het geen integraal deel uit van de Westerse wereld, maar behoorde ook niet tot het oosten. Het gevolg was een *Schaukelpolitik*, waarbij dan weer eens naar het westen, dan weer eens naar het Oosten werd gekeken. Deze tweeslachtigheid maakte het land onbetrouwbaar in zijn buitenlandse politiek. Dit altijd dreigende overspel wordt door Westerse diplomaten en historici met de topos 'Rapallo' tot uitdrukking gebracht (naar de gelijknamige Italiaanse stad waar in 1921 een vriendschapsverdrag werd gesloten tussen Duitsland en de Sovjetunie; eindred.).

De oude conservatieve Rijnlandse katholieke Adenauer – hij was reeds 73 jaar toen hij als bondskanselier aantrad – creëerde een revolutionair nieuwe staat, die in veel opzichten het tegendeel vormde van het Pruisische protestantse Duitsland. Deze radicale breuk met het verleden – ondanks vele continuïteiten die natuurlijk ook kunnen worden aangewezen – uitte zich in een grootscheeps offensief om het 'nieuwe Duitsland' door middel van politieke vorming in het binnenland aan de man te brengen en ook internationaal op de kaart te zetten. Het *nieuwe produkt* moest niet alleen in het *buitenland* verkocht worden; minstens zo belangrijk was de binnenlandse consumptie.

Binnenlandse voorlichting en peilen in buitenland

Via scholen, media en een netwerk van nationale en regionale *Bundes- en Länderzentralen für politische Bildung* wordt de binnenlandse voorlichting verzorgd. En via Goethe-instituten en wetenschappelijke bureaus van politieke partijen, zoals de *Friedrich Ebertstiftung* van de

SPD en de *Adenauerstiftung* van de CDU, die ook over een uitgebreid netwerk van vertegenwoordigingen in het buitenland beschikken, worden op internationaal niveau de Duitse cultuur en de waarden waarvoor het land staat, uitgedragen. Bovendien wordt op academisch niveau door middel van de *Deutsche akademische Austauschdienst* (DAAD) internationale uitwisseling gestimuleerd. Via Duitse historische instituten in het buitenland en door middel van de financiële ondersteuning van buitenlandse centra voor Duitse en Europese studies wordt de aandacht voor het hedendaagse Duitsland in het buitenland een extra impuls gegeven. Er zijn weinig landen in de wereld te vinden die een zo uitgebreid en kostbaar programma hebben ontwikkeld om het eigen *imago* uit te dragen en te verspreiden.

Ook wat betreft het sonderen van de *beeldvorming* over Duitsland in het buitenland is er waarschijnlijk geen ander land te vinden dat zo intensief de fluctuerende stemmingen en gevoelens jegens de Bondsrepubliek in kaart tracht te brengen. De vraag 'wat vindt het buitenland hiervan?' wordt bij elke kwestie en bij ieder incident onmiddellijk gesteld. Hierbij kan een zeker masochisme de Duitsers niet worden ontzegd: men laaft zich vooral aan kritische geluiden en negatieve berichten over Duitsland.

Het nieuwe beeld

Wat was nu het nieuwe beeld dat de Bondsrepubliek van zichzelf wilde schetsen, welke nieuwe identiteit wilde ze aannemen?

Allereerst wilde zij een democratische rechtsstaat zijn en dus afkomen van het *imago* van Duitsland als een totalitair land en het Duitse volk als een volgzaam en gehoorzaam volk. De nieuwe Duitser moet zich kenmerken door *Zivilcourage*. Hij is zelf in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen, en die beslissing kan eventueel tegen bevelen indruisen. Niet in de laatste plaats is binnen het *leger* gewerkt aan een cultuuromslag, waarbij vooral het civiele karakter en de eigen verantwoordelijkheid werden benadrukt.

Weinig is echter hardnekkiger dan stereotypen over andere landen en volkeren. Het is derhalve niet vreemd dat het land zich nooit helemaal heeft kunnen bevrijden van deze oude (voor)oordelen. Nog steeds zien we in internationaal onderzoek naar beeldvorming het 'Befehl ist Befehl' en het beeld van de gezagsgetrouwe Duitser terugkeren. Maar tegelijkertijd is het land er buitengewoon goed in geslaagd zichzelf als een democratische rechtsstaat te afficheren. Zelfs in Nederland wordt Duitsland gezien als de meest democratische staat in Europa (uiteraard op Nederland zelf na).

Ten *tweede* moest het nieuwe *imago* de angst voor Duitsland en voor eventuele Duitse oorlogvoering en/of overheersing wegnemen. Hiertoe werd gewezen op het

federale karakter van de Bondsrepubliek. In tegenstelling tot het door Pruisen overheerste Duitse rijk, is de Bondsrepubliek géén centralistische staat en heeft het land ook geen duidelijk machtscentrum. Dat het slape-rige Rijnstadje Bonn tot (voorlopige) hoofdstad werd uitgeroepen, is in dit verband veelbetekenend. Geen grootmachtambities en geen concentratie van politieke, economische en financiële macht. De *Bonner-Republik* werd een *handelsmerk* dat onder meer stond voor de bescheidenheid van de nieuwe Bondsrepubliek. Duitsland deed doelbewust aan een *Selbstverkleinerung*, het probeerde zich vooral als een groot Zwitserland te verkopen, een *gentle giant* waarvan geen agressie of gevaar uitgaat.

Ten derde moest het *imago* van onbetrouwbaarheid en van de *deutsche Alleingang* worden weggenomen. Duitsland heeft zich onder de *Westkanzler* Adenauer geprofileerd als een Westerse staat: niet alleen in politiek opzicht, ook cultureel. En zeker deze laatste transformatie heeft zich opmerkelijk snel en over de gehele linie voltrokken. Werd de Eerste Wereldoorlog nog uitgevochten in naam van de Duitse *Kultur* die tegenover de Westerse *Zivilisation* werd geplaatst en waren ten tijde van Weimar anti-Westerse sentimenten nog gemeengoed onder Duitse intellectuelen, na de Tweede Wereldoorlog richtte men zich al snel volledig op het Westen.

Duitsland omarmt het multilateralisme

Alleingang en *Schaukelpolitik* werd definitief de rug toegekeerd. Adenauers politiek was er geheel op gericht het land volledig te verankeren in de Westerse statengemeenschap (*Westintegration*). Multilateralisme werd het handelsmerk van de Duitse politiek. Duitsland zou nooit meer alleen opereren in de internationale arena, geen *machtspolitiek* meer aanwenden. Geen *hard power* meer, slechts nog *soft power*. Dit multilateralisme werd enerzijds hartstochtelijk bedreven door een buitengewoon actieve opstelling in de meest uiteenlopende internationale organisaties, anderzijds als de sleutel tot een nieuwe vreedzame wereldorde uitgedragen. Als er één kenmerk is dat als *pars pro toto* voor de Duitse buitenlandse politiek kan fungeren, dan is het wel dit multilateralisme. Multilateralisme is voor de Bondsrepubliek niet alleen een instrument van buitenlandse politiek, maar een doel op zich zelf. Nog belangrijker dan geassocieerd te worden met specifieke politieke standpunten, is het voor de Bondsrepubliek bekend te staan als een multilaterale mogendheid. Dit *imago* maakt van Duitsland immers een betrouwbare bondgenoot die niet strikt het eigen belang najaagt, maar in overleg met andere landen en/of organisaties wil komen tot de beste oplossing voor allen. Daarmee wordt het land een partner in de internationale politiek waarmee het goed

zakendoen is en dus een staat waarop andere landen graag een beroep doen.

Het altijd dreigend gevaar dat Duitsland vanwege zijn omvang en geopolitieke ligging door andere landen gewantrouwd wordt en het, om met Kohl te spreken, koud wordt om Duitsland, wordt door het multilateralisme effectief bestreden. De prijs die het land hiervoor altijd heeft betaald, zoals de relatief hoge financiële inspanningen voor bijv. de EU en een permanent *Machtverzicht*, het minder sterk najagen van nationale belangen, was voor het land onproblematisch omdat de waarde die het ervoor terug kreeg, namelijk als een soeverein en gerespecteerd land te worden opgenomen in de Westerse statengemeenschap, vele malen hoger was.

Multilateralisme als een doel op zich zelf betekent ook dat de vraag langs welke wegen deze constellatie tot stand komt, minstens zo belangrijk is als de concrete inhoud van politiek. De *procedure* is, met andere woorden, belangrijk op zich zelf. Multilaterale politiek is te prefereren boven unilaterale en is meer legitiem, omdat zij in breder verband is vormgegeven. Deze verving van de grenzen tussen vorm en inhoud is op zich zelf niet ongewoon. Ook wanneer we bijvoorbeeld naar de academische ethiek kijken, zien we dat zich al geruime tijd geleden een verschuiving heeft voorgedaan van het formuleren van morele en ethische waarden naar het formuleren van procedures die gevolgd moeten worden bij het vaststellen van deze waarden. De ethiek heeft niet het prerogatief op het definiëren van de laatste waarden, maar kan wel zeggen welke wegen kunnen worden bewandeld om morele en ethische kwesties op te lossen. Ook de democratie legt niet zozeer de inhoud van de politiek vast als wel de procedures die leiden tot legitieme, collectief bindende besluitvorming.

Duitsland als *Zivilstaat* en *Handelsstaat*

Zo geldt voor de Bondsrepubliek dat zij zich als multilaterale staat in de internationale gemeenschap op de kaart wil profileren. Daaraan wordt het formuleren van nationale belangen ondergeschikt gemaakt. Door middel van deze multilaterale politiek wil het land een bijdrage leveren aan de beschaving, de *civilisering* van de internationale politiek. Nationalistische *machtspolitiek* leidt uiteindelijk tot een wereld waarin de nationale staten elkaar vooral als strategische concurrenten zien, die zonnodig met geweld voor hun eigen belangen dienen op te komen. In een wereld van *Zivilstaaten*, die zich verenigen in multilaterale verbanden, staat de *samenwerking* voorop. Waartoe nationalistische *machtspolitiek* kan leiden, heeft de Duitse geschiedenis geleerd. Daarom heeft het land nu een missie te volbrengen. En deze begint vanzelfsprekend in *Europa*. De SPD-ideoloog Peter Glotz formuleerde de historische opdracht van de Bondsrepubliek als volgt: 'Wir haben aus unserer be-

sonderen Geschichte etwas gelernt, wir haben anderen etwas voraus, wir können mit gemäßigten und gemischten Gefühlslagen leben, wir haben das nationale Prinzip stellvertretend für andere zu Ende gedacht. Das macht uns zu einer sehr modernen Nation. Wir können auf die ökonomischen, ökologischen, verkehrspolitischen, kommunikativen Erfordernisse der Europäisierung ohne innere Hemmung reagieren. Von Gefühlsstürmen der nationalen Ehre werden wir selbst in Verhandlungspausen nicht mehr gebeutelt. Wir haben die Chance, eine notwendige Rolle zu spielen: die Rolle der Kundschafter und Pioniere der Europäisierung.⁷²

Of de Europese partners van de Bondsrepubliek zich bij deze omschrijving van Duitslands missie behaaglijk voelen, laat ik hier maar in het midden.

Behalve als *Zivilstaat* wil de Bondsrepubliek in de wereld ook bekend staan als een *Handelsstaat*. Handel dient de wereldvrede uiteindelijk beter dan militaire dreiging. Door de wereldhandel te bevorderen, wordt een bijdrage geleverd aan een vreedzame en stabiele wereld. Ook in dit opzicht is de Bondsrepubliek buitengewoon succesvol geweest. Ondanks het ontbreken van een koloniaal rijk in het verleden heeft het land zich na de Tweede Wereldoorlog snel kunnen ontwikkelen tot een economische *global player*. *Made in Germany* staat voor kwaliteit en betrouwbaarheid. En dat is ook het *imago* dat het land wil uitstralen: gedegen, betrouwbaar en stabiel, een *gründliche* partner waarop men kan vertrouwen en kan bouwen, zowel economisch als in de politiek. De stabiliteit werd bovendien nog internationaal uitgedragen door de Duitse Mark, het symbool van zekerheid.

In de beeldvorming van de Bondsrepubliek als een moderne staat, met een hoogontwikkelde industrie waarin gebruik wordt gemaakt van de meest geavanceerde technieken, kon het land handig inspelen op het vooruitgangsoptimisme en het grote vertrouwen in techniek dat in de jaren vijftig en zestig in het Westen heerste. Duitsland stond bekend als een economisch en wetenschappelijk vooruitstrevende staat met een uitstekend onderwijssysteem, ongekende economische prestaties en grote welvaart. Kortom, een modelstaat, waarop andere landen zich konden oriënteren.

Herbevestiging na eenwording

De Duitse *image-building*-politiek is na de Tweede Wereldoorlog al met al zeer succesvol geweest. Maar voor een deel was die natuurlijk ook te danken aan dit in alle opzichten uitzonderlijk tijdvak na de Tweede Wereldoorlog tot aan de waterscheiding van 1989/90 en aan factoren, zoals de Duitse deling en de Koude Oorlog. Daarom was er tijdens de Duitse eenwording wel degelijk angst dat de oude *deutsche Frage* in een nieuwe vorm zou terugkeren. Zal dit grote land in het centrum

van Europa nu misschien niet de verleiding kunnen weerstaan de versterkte machtspositie te gebruiken om de eigen nationale belangen meer na te streven dan in het verleden? Zal Duitsland zich misschien minder multilateraal gaan opstellen? Zal de centrale ligging niet leiden tot een nieuwe *Schaukelpolitik*? Leidt de verhuizing van Bonn naar Berlijn niet tot minder *Westintegration* en tot een verschuiving van het zwaartepunt in oostelijke richting?

Kohl onderkende de angsten die in de hoofdsteden van menig buurland en bondgenoot leefden en begon onmiddellijk een offensief om te bewijzen dat de *identiteit* van de Bondsrepubliek *onaangetast* bleef. Zijn instinctieve reactie op de nieuwe en voor iedereen nog verwarrende situatie was: hoe meer historische verandering we ervaren, hoe meer we de continuïteit in de Duitse politiek moeten benadrukken. En dat deed men. De Duitse regering en Duitse politici lieten geen gelegenheid voorbijgaan zichzelf en hun buitenlandse partners ervan te overtuigen dat er eigenlijk niet veel veranderd was als gevolg van de Duitse eenwording. De nadruk waarmee deze geruststellende woorden telkens werden herhaald, leidde bij sommigen op zich zelf alweer tot argwaan.

De *herbevestiging* van de Bondsrepubliek als een multilaterale staat en de concrete gebaren van Kohl, zoals het opgeven van de Duitse Mark en de versnelde Europese integratie (Maastricht), hebben er echter toe geleid dat het beeld van de Bondsrepubliek bij de overige landen na deze aanvankelijke twijfel grotendeels onveranderd is gebleven. Duitsland is in de ogen van de meeste landen een betrouwbare, stabiele multilaterale *Zivilstaat* en *Handelsstaat*, die in zijn buitenlandse politiek het instrument van de samenwerking preferereert boven het inzetten van machtsinstrumenten om de eigen nationale belangen te behartigen. Kortom, de internationale beeldvorming is zo sterk gebleken, dat deze niet wezenlijk is aangetast door de reëel verschoven machtsverhoudingen.

Parallellen BRD-EU

Om tot een geloofwaardige beeldvorming te komen moet het *imago* van het land vanzelfsprekend compatibel zijn met zijn omgeving. Een multilateraal land in een internationale arena waarin landen unilateraal opereren, is ongeloofwaardig. In die zin ontkomt ook het 'in de markt brengen' van een landenimago niet aan de meest algemene doelstelling van buitenlandse politiek. Deze is het creëren van een omgeving waarvan de politieke, economische en sociale structuren zo goed mogelijk aansluiten op de binnenlandse structuren.

En ook hier kan geconstateerd worden dat het Duitse beleid buitengewoon succesvol is geweest. We hoeven niet de mening van de Britse Conservatieven te

onderschrijven dat Europa eigenlijk niets anders is dan de ultieme overwinning van Duitsland en daarom het beste kan worden aangeduid met het Vierde Rijk, om toch te constateren dat de *huidige Europese Unie* in vele opzichten op de *Bondsrepubliek* lijkt. Ook de EU is een *Handelsstaat*. Zij is in het internationale krachtenveld een economische reus en een politieke dwerg. De EU is een *Zivilstaat*. Europa is sterk in *soft power* en zwak wanneer het gaat om *hard power*. De EU voert liever een op compromissen gerichte *appeasement*-politiek dan dat ze een bepaalde politiek, zo nodig met geweld, afdwingt. De EU legt, net als de Bondsrepubliek, sterk de nadruk op het belang van multilaterale organisaties. Kortom, Duitsland is er niet alleen in geslaagd het nieuwe zelfbeeld internationaal geloofwaardig aan de man te brengen en dit *imago* ook na de dramatische gebeurtenissen van 1989/90 en de Duitse eenwording te behouden. Het heeft ertoe bijgedragen dat dit zelfbeeld in de wereld model is komen te staan voor de wijze waarop

een moderne, democratische, welvarende, vreedzame maatschappij kan worden vormgegeven. Een niet geringe verdienste van een land dat als gevolg van de Tweede Wereldoorlog volledig verwoest en gediskrediteerd was, een prestatie bovendien die binnen slechts enkele decennia tot stand is gebracht. Misschien dat huidige *consultants* voor het op de markt brengen van 'brand states' hier nog iets van kunnen leren. ■

Noten

- 1 Peter van Ham, 'The Rise of the Brand State. The Postmodern Politics of Image and Reputation', in: *Foreign Affairs*, september/oktober 2001, blz. 2-6.
- 2 Peter Glotz, *Der Irrweg des Nationalstaats. Europäische Reden an ein deutsches Publikum*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1990, blz. 156.

Over de auteur

DR. TON NIJHUIS is directeur van het Duitsland Instituut te Amsterdam.

Clingendael Essay

Een nieuw Europees engagement in het Midden-Oosten? Kanttekeningen bij een moeizame relatie

door Alfred Pijpers

Het Palestijns-Israëliësch conflict dreigt uit te lopen op een grote ramp. Zowel de Palestijnse politieke existentie als die van Israël staan op het spel. Het stopzetten van de slopende strijd is primair een zaak van beide partijen zelf, maar de actieve betrokkenheid van de internationale gemeenschap is daarbij onmisbaar. In dit nieuwe Clingendael Essay wordt bekeken welke rol de Europese Unie in dit verband zou kunnen en moeten spelen. Volgens de auteur moet de Europese Unie: (1) een hogere politieke prioriteit toekennen aan het Midden-Oostenconflict; (2) een Euro-Amerikaanse Contactgroep voor de regio trachten op te richten; (3) beter de oorzaken van het conflict onderkennen; en (4) haar relatie met Israël verbeteren.

De auteur is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Midden-Oosten'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622.

U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Opleuken van Europa is onbegonnen werk

EPPO JANSEN

Het verhaal van de beeldschone prinses

TWEE MANNEN SPELEN SAMEN EEN PARTIJTJE golf. Bij de derde *hole* treffen ze tot hun verbazing een grote kikvors aan, die het woord tot hen richt: 'Heren, jullie moeten mij geloven. Ik ben betoverd. Als je mij een zoen geeft, word ik een beeldschoon prinsesje en dan zal ik voor altijd je vrouw zijn.'

De mannen laten zich echter niet van hun spel afleiden. Een van hen stopt de kikvors met een snelle beweging in zijn broekzak en legt vervolgens aan voor een nieuwe slag. Bij de zevende *hole* wordt het ineens heel onrustig in de broekzak en klinkt het gesmoord: 'Toe nou, je moet mij een zoen geven. Ik ben betoverd. Als je mij kust, word ik een wonderschoon prinsesje en zal ik voor altijd bij je blijven.'

De beide heren gaan echter onverstoorbaar met hun spel door. Maar dan, bij de tiende *hole*, wringt de kikvors zich half naar buiten en roept met een kwaad, krijsend stemmetje: 'Toe nou, ik zei je toch, je moet mij een zoen geven. Dan word ik echt een beeldschoon prinsesje en zal ik voor altijd je vrouw zijn.' Nu onderbreekt de ene man zijn spel opeens en roept hevig ge-irriteerd: 'Nou hou jij onmiddellijk je mond. Ik ben al eens getrouwd geweest en ik vind een sprekende kikvors veel leuker.'

Dit merkwaardige voorval moet zich volgens sommige bronnen hebben voorgedaan op een golfbaan nabij Brussel. Andere bronnen beweren dat het om een allegorie gaat. De twee golfers zouden twee Europese leiders zijn. De kikvors zou de Europese Unie zijn. Door hun kortzichtigheid, gebrek aan durf en visie weten de Europese leiders hier geen beeldschone prinses van te maken. In hun zelfgenoegzaamheid vinden zij een sprekende kikvors al mooi genoeg.

Natuurlijk is een sprekende kikvors op zich zelf al een wonder. Een enkeling zal zich misschien nog herinneren hoe in 1944 bijna iedere dag een tapijt Britse en Amerikaanse bommenwerpers over ons land trok, op weg naar het Ruhrgebied en andere strategische doelen in

De Europese Unie: voor de oudere generatie een wonder, voor de jongere nog steeds niets om opgewonden over te raken. Het wil maar niet lukken Europa een gezicht en een ziel te geven.

Duitsland. Als toen iemand je had voorspeld dat tien, twintig, dertig jaar later Britten, Duitsers, Fransen, Italianen en Nederlanders bijna iedere week wel ergens met elkaar om de tafel zouden zitten om plannen te maken, die soms ook nog zouden werken, dan had je zo iemand beslist voor gek verklaard. Toch is het zo gebeurd, met als resultaat de beste vredesmachine aller tijden. Inderdaad, een wonder.

Betrek je hierbij echter de *beeldvorming* van de Europese Unie, dan valt met dit wonder weinig meer uit te richten, hoe onrechtvaardig dat ook vanuit historisch oogpunt mag lijken. Slechts een oudere generatie is hier nog steeds van onder de indruk. Hoe juist zouden op zich zelf de volgende leuzen niet zijn: 'Europese Unie, uw beste vredesplan', 'EU, uw beste p(e)acemaker', 'Europese eenwording, vijftig jaar uit de loopgraven'.

Bij de jongere generaties roept dit soort reclamekretten echter geen enkel enthousiasme op. Voor hen is het meest verbazingwekkende het meest vanzelfsprekende geworden. Dat er als gevolg van de economische verstengeling in dit deel van Europa al jaren niet meer gevochten wordt, is voor hen de normale situatie, ook al zien ze elders in de wereld dat het ook nog steeds anders kan.

Dat zelfde gemis aan historisch besef lijkt aanwezig als het gaat om de uitbreiding van de Europese Unie. De betekenis hiervan gaat inmiddels geheel schuil achter de 85.000 A-4's van het *acquis communautaire*, waarover onder veel gekreun wordt onderhandeld. Van de voor de hand liggende gedachte dat via de uitbreiding ook Cen-

traal- en Oost-Europa deel gaan uitmaken van een zone waar gewapende conflicten zijn uitgebannen en dat daarmee ieders veiligheid wordt vergroot, raakt niemand meer opgewonden. Stel je de volgende leuzen voor: 'Met uitbreiding van de Europese Unie verhoogt u uw vredesdividend', 'Met 24 burens méér stabiliteit', 'Voor het eerst in de geschiedenis: één Europa'. Het zou helaas potsierlijk aandoen.

De conclusie kan zijn dat zelfs van het spreken van de kikvors weinig burgers meer onder de indruk zijn. De nadruk valt daardoor steeds meer op de geringe schoonheid van dit diertje. Tegelijkertijd zijn we niet bij machte het beestje op te tillen om het met overtuiging een zoen te geven. Daardoor slagen we er niet in de huidige Europese samenwerking te verheffen naar een plan dat de burgers zou weten te fascineren. Anders gezegd: we weten de mogelijkheden tot verdere eenwording niet zo te benutten, dat we een meerwaarde bereiken die Europa een eigen charisma geeft.

Behoeftte aan spektakel

Het historisch begrijpelijke maar toch krampachtige en onlogische vasthouden aan de nationale staat is debet aan het kennelijk gebrek aan charisma. Zolang Europa blijft zweven tussen het supranationale en het intergouvernementele, bereiken we nooit het Europa dat we in theorie zo graag willen. Het wezenlijke probleem in de beeldvorming is dan ook dat Europa succesvol is op die terreinen die de verbeelding van de burger niet aanspreken en niet succesvol waar dat wel het geval is. Indien er in Brussel een richtlijn wordt vastgesteld over de toegang van gehandicapten tot liften, volgen organisaties van gehandicapten en van producenten van liften als aasgieren de besluitvorming en proberen deze te beïnvloeden. Maar de rest van de Europeanen wordt er niet warm of koud van.

Bij welk Europa zou de burger zich dan wél betrokken voelen? Waarschijnlijk zou dat een Europa zijn dat politiek met één stem – en waar nodig met één vuist – weet op te treden. Dat Europa zou ervoor zorgen dat in de Balkan geen bloedige conflicten meer optreden, het zou ertoe bijdragen dat de partijen in het Midden-Oosten weer nader tot elkaar komen en de weg terugvinden naar een vredesakkoord, het zou ingrijpen bij een stammenoorlog in Afrika, en het zou een overtuigende en onmisbare gesprekspartner zijn voor de Russische Federatie en al die andere landen in Oost-Europa die *niet* zullen toetreden tot de Europese Unie. Het zou een Europa zijn dat een gezamenlijke aanpak heeft ten aanzien van asielzoekers en immigratieproblematiek, dat erin slaagt de criminaliteit terug te dringen en dat zo de straten in onze grote steden weer veilig maakt.

Waarom komt dat Europa zo moeilijk tot stand? Anders dan bij de gemeenschappelijke markt is het op

deze terreinen veel moeilijker de nationale staat los te laten. Sterk uiteenlopende nationale belangen en tradities, de moeilijk op te geven illusie dat men het alleen aankan, andere opvattingen over solidariteit en de verantwoordelijkheid van Europa in de wereld, verschillen in ethische benadering, afwijkende ambtelijke culturen en een vaak diep geworteld geloof dat de eigen benadering superieur is, al deze reflexen houden hier de eenwording veelal tegen of remmen haar af.

Bij de totstandkoming van de gemeenschappelijke markt is in principe sprake van een *win-win*-proces. De ene keer doet land A eens wat water in de wijn, de andere keer land B, maar praktisch altijd is er een toegevoegde waarde voor alle partijen. Het gaat, plat gezegd, in wezen bijna altijd om geld verdienen. Vandaar dat algemeen aanvaard is dat de besluitvorming hier meest bij meerderheid plaatsheeft. Dat komt uiteraard het tempo van de besluitvorming en de slagvaardigheid sterk ten goede.

Bij de hierboven genoemde terreinen – in de praktijk de Tweede en Derde Pijler van de EU – is het *win-win*-criterium veel minder evident. De balans van politieke winst en verlies zal vaak verschillend worden beoordeeld. Voor het zover is, zullen soms grote risico's moeten worden genomen (denk aan vredesoperaties). Vandaar dat verscheidene landen eraan vasthouden dat besluiten hier alleen met unanimiteit worden genomen. Maar het betekent ook dat de besluitvorming hier vaak traag en moeizaam verloopt of in het geheel niet tot stand komt.

Vandaar dat er op deze terreinen maar weinig spectaculaire resultaten zijn te melden en dat de indruk van onenigheid of onmacht overheerst. Indien Europol beter was toegerust, zou het wellicht een belangrijke succesvolle rol kunnen spelen in de bestrijding van de internationale misdaad. Maar als puntje bij paaltje komt, voelen de meeste landen er niet voor deze organisatie meer bevoegdheden te geven. Nationale politieapparaten kijken, gedreven door rivaliteit, er wel vooruit deze instantie vertrouwelijke informatie toe te spelen, waarmee Europol – en niet zij zelf – dan gaat scoren. Vervolgens klagen de ministers van justitie dan weer dat Europol er zo weinig van maakt.

De EU-landen kiezen voor een Hoge Commissaris voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Maar zij zijn zo bang dat deze te machtig wordt, dat zij hem de positie geven van hoogste ambtenaar van de Raad van Ministers, waardoor hij hun directe ondergeschikte blijft. Als deze EU-vertegenwoordiger aanbiedt twaalf Palestijnen uit de Geboortekerk in Bethlehem in Europa op te vangen, geven verscheidene landen niet thuis en kost het de grootste moeite hen over de andere te verdelen. Als de EU-landen besluiten een vredesmacht in het leven te roepen die in 2003 oproepbaar moet zijn, ontbreekt het hun aan de politieke wil hiervoor het nodige geld op te hoesten. 'They don't put their money where their mouth is.'

Geen erkenning bij de burger

Op deze terreinen lijkt het vaak of de EU zichzelf bij de staart vasthoudt om niet de sprong te maken van het impopulaire Europa naar het populaire Europa. Regeringen betreuren om de haverklap dat de burger zich niet meer bij Europa betrokken voelt, maar als het erop aankomt, ontbreekt het hun aan inzet om juist die stappen te nemen die dat zouden bewerkstelligen. Zo blijft men zitten in een vicieuze cirkel, waarbij men niet doorzet naar het Europa dat een gewaardeerde politieke reus zou kunnen zijn, maar na veel bedenkingen toch weer kiest voor het gezelschap van de politieke dwerg.

Toch kan men zich ook dan nog afvragen waarom de economische reus zo weinig erkenning en waardering ondervindt bij de burger. Het mag dan waar zijn wat de oud-voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors, placht te zegen: 'Je kunt niet verliefd worden op een markt.' Toch heeft die markt ons enorme voordelen opgeleverd. Ons land heeft er bijvoorbeeld schatten aan verdiend. De open grenzen vormen een groot gemak. De invoering van de euro heeft een heilzaam effect op het macro-economisch beleid. Het is in bijna alle opzichten voor alle deelnemende landen een *win-win*-situatie. Daarnaast spelen zich op die markt discussies af die van grote betekenis zijn voor onze toekomst, zoals het debat over de biotechnologie en de digitale communicatiemaatschappij, waar de nationale parlementen eigenlijk van meet af aan buitenspel hebben gestaan. Dus ook zonder de ontwikkeling in de richting van een ware politieke unie zou er reden kunnen zijn voor een nieuwsgierige betrokkenheid. Op zich zelf zou het feit dat bijna de helft van onze regelgeving tegenwoordig stamt uit Brussel daar trouwens al een aanleiding voor kunnen betekenen. Toch valt ook hier weinig te verwachten van slogans als: 'Meer welvaart dank zij open grenzen', 'A level playing-field is more fun', 'Met de EU zijn de schappen rijker gevuld'.

Onherkenbaarheid

Wat zou de reden kunnen zijn van deze onverschilligheid en soms zelfs vijandigheid van de burger? Er zijn verscheidene redenen aan te voeren. De Europese eenwording wordt beleefd als een proces waarbij we voor een groot deel zijn overgelaten aan 'vreemden': Europarlementariërs, bewindslieden en ambtenaren van de Europese Commissie, met wie we ons minder gemakkelijk identificeren dan met Jeltje van Nieuwenhoven, Gerrit Zalm en de net iets minder anonieme ambtenaren in Den Haag. Het meeste EU-overleg speelt zich buiten onze grenzen af via talen die de onze niet zijn. Wezenlijk is het allemaal niet, maar het draagt ertoe bij dat de EU als *Fremdkörper* wordt ervaren en daardoor misschien ook als een tikkeltje bedreigend. Hieraan valt dus helemaal

niets te doen. Het zit ingebakken in de aard van het integratieproces.

Wat ook niet helpt is dat de Europese bestuurslaag niet goed herkenbaar is voor de burger. Zij ziet er volstrekt anders uit dan wat hij thuis is gewend, met een duidelijke scheiding tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. In Europa daarentegen wordt voortdurend gezondigd tegen Montesquieu's leer der machtenscheiding. Vooral de rol van de Europese Commissie en de Raad van Ministers, die soms nog het monopolie op wetgeving heeft, is verwarrend. Maar weinig Nederlanders beseffen hoe de EU precies 'werkt'. Ook ons onderwijs ziet de EU veelal nog als buitenland. Het stoomt de burger niet klaar voor 'leven in een groter binnenland'.

Daarmee samen hangt het gebrek aan democratie en doorzichtigheid binnen de EU. Dat versterkt het gevoel dat de besluitvorming veraf staat van de burger en dat deze 'top-down' tot stand komt. Weliswaar delen bij ongeveer tachtig procent van de Europese regelgeving Raad en Europees Parlement (EP) thans de wetgevende macht. Vergeleken bij vroeger is dat een grote verbetering. Aangezien daarbij echter veelal van twee lezingen sprake is, met mogelijk geheime onderhandelingen tussen EP en Raad om tot een compromis te komen (bemiddelingsprocedure), gaat het om een tijdrovend en stroperig proces, dat voor de burger moeilijk is te volgen. Dat geldt des te meer omdat de Raad van Ministers, ook als hij als wetgever optreedt, vergadert achter gesloten deuren.

Dit zou wezenlijk veranderen, indien het EP bij wetgeving, als de Raad zich eenmaal heeft uitgesproken, als enige het laatste woord krijgt. Stel dat dit orgaan op een woensdagmiddag in november via stemming bepaalt of een maatregel die goed is voor het milieu maar het wegvervoer aanzienlijk duurder maakt, metterdaad wordt ingevoerd. Dan zou er van te voren een sfeer van *suspense* kunnen ontstaan. De media zouden het pad voor de lezers, kijkers of luisteraars effenen. Eindelijk zouden deze de Nederlandse EP-leden leren kennen en weten welke leden aan de kant van het milieu en welke aan de kant van het vrachtvervoer staan. Het debat in het EP zou aan geladenheid winnen en het besluit zou volstrekt helder en navolgbaar tot stand komen. Er zou een 'drama' zijn dat je op die woensdagmiddag kon meebeleven.

Het ontbreken van dit alles maakt weer dat je nooit goed kunt zien wie de goals maken in Europa. Zoals sportliefhebbers weten, is dit absoluut noodzakelijk om het spannend te houden. Welke politicus of welke politieke partij ging op het laatst over de streep? Welke minister ging geheel onverwachts dwars liggen?

Vaak wordt aangevoerd dat het Europese besluitvormingsproces geen belangstelling wekt, omdat het zo 'saai' of 'technisch' is. Tot op zekere hoogte is dit waar, maar

de onderwerpen waar onze kranten bol van staan, zoals de discussie over de WAO of de aftrekbaarheid van de hypotheekrente, zijn op zich zelf natuurlijk niet minder saai of technisch. De *maatschappelijke betekenis* van die onderwerpen is echter direct herkenbaar. Bij Europese regelgeving is dat vaak moeilijker, ook al is die betekenis er wel degelijk en betreft zij meestal een veel groter aantal burgers.

Ontbreken van een einddoel

Wat Europa verder ongrijpbaar maakt, is dat er geen overeenstemming bestaat over het einddoel van de samenwerking. Voor de burger is het daardoor moeilijk de besluitvorming te bezien als etappe van een te voren gedefinieerd proces waarmee hij zich kan identificeren. In zijn eigen land kan hij ontwikkelingen plaatsen binnen een referentiekader dat hem vertrouwd is. In Europa is tot nu echter expres vermeden overeenstemming te bereiken over het einddoel, in het besef dat dit alleen maar op grote ruzie zou uitlopen. In wezen gaat het daarbij om de vraag: meer supranationale of meer intergouvernementele samenwerking. De meningen tussen bijv. België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk lopen daarover sterk uiteen. Zolang men de keuze blijft uitstellen, overheerst de gangbare filosofie van: 'We zien wel waar we uitkomen.' Daarmee maak je de betrokkenheid van de burger natuurlijk niet groter.

Wie Europa onder een noemer wil brengen, stuit op het feit dat ondanks de gevorderde integratie de percepties van de nationale belangen en van het Europese belang vaak nog sterk uiteenlopen. Dit weerspiegelt zich ook in de berichtgeving, waarbij de Brusselse correspondenten deze percepties meestal als uitgangspunt nemen. Daardoor ontstaat telkens een vertekend beeld van wat zich afspeelt. Er zijn geen puur Europese media van enige betekenis, zoals er ook geen Europees volk is met één taal. Dit leidt tot fragmentatie van de beeldvorming. Wie alle verslagen uit bladen van vijftien EU-landen over een en dezelfde Raad van Ministers naast elkaar legt, kan gemakkelijk het idee krijgen dat het telkens over een andere bijeenkomst gaat. Centraal in de berichtgeving staat gewoonlijk het relaas van de eigen bewindsman, die niet de neiging zal hebben eigen nederlagen breed uit te meten en die liever boogt op vermeende successen. Hier wreekt zich ook de geheimhouding binnen de Raad, tenminste als deze als wetgever optreedt.

Allen tegen Europa?

Gemakkelijk ontstaat zo het beeld dat landen een voetbalwedstrijd spelen tegen Europa, terwijl ze in feite deel uitmaken van dezelfde ploeg. Met de gedreven wijze waarop minister Zalm probeerde de Nederlandse bijdrage aan de EU in Berlijn (1999) omlaag te krijgen, werd bij-

voorbeeld een dergelijke sfeer opgeroepen, ook al had hij voor een groot deel het financieel gelijk aan zijn zijde. Het was echter begrijpelijk dat hij daarmee de irritatie opwekte van Nederlandse Europarlementariërs, die meer vanuit Europese teamgeest dachten.

Europa zou als idee stellig ook meer populair zijn indien de regeringen de samenwerking met overtuiging zouden ondersteunen en de resultaten als gewenst onderdeel van het binnenlands beleid voor hun rekening zouden nemen. Nu krijg je vaak de indruk dat ministers de verleiding niet kunnen weerstaan Europa als noodzakelijk kwaad of soms als vijand af te spiegelen indien hun dit om binnenlands-politieke redenen goed uitkomt. Zelfs bondskanselier Schröder deinst hier aan de vooravond van nationale verkiezingen niet voor terug. Graag ook claimt men successen van Europa als eigen verdiensten, terwijl mislukkingen daarentegen gemakkelijk op het conto van Europa worden bijgeschreven. Soms wordt Europese regelgeving gekritiseerd die men zelf in het leven heeft geroepen, zoals bij de BSE-crisis het geval was (geen vaccinatie).

Het verstoppertje spelen met Europa dat nationale hoofdsteden nogal eens bedrijven, zet de burger op het verkeerde been. Vanuit die ambivalentie moet waarschijnlijk ook de geringe opwinding worden begrepen in Nederland over het wanbeheer van de gelden uit het Europees Sociale Fonds en de gigantische terugvordering uit Brussel: 'Het is maar Europees geld.' Maar Europa is geen rivaal van over de grenzen, we zijn het zelf.

Kosmetische veranderingen?

De beeldvorming van Europa lijdt verder onder het feit dat de instellingen van de EU vaak uitblinken in het bedrijven van slechte *public relations*. Vriendjespolitiek en slecht financieel beheer bij de Europese Commissie, de onhandige manier waarop met iemand als klokkenluider Van Buitenen werd omgegaan, de neiging tot zelfverrijking bij een deel van de leden van het Europees Parlement, de problemen om eindelijk tot een verantwoord statuut te komen voor deze parlementariërs, de nog steeds noodzakelijke verhuizing van het EP twaalf maal per jaar van Brussel naar Straatsburg, de hoogdravende en triomfantelijke toon die dikwijls overheerst in de officiële voorlichtingspublikaties, het zijn slechts enkele voorbeelden. Zij roepen het beeld op van een Europa dat het dagelijks contact met de burger heeft verloren. Dat geldt soms ook de inhoudelijke besluitvorming. De onappetijtelijke regels die op de top van Nice zijn overeengekomen voor de besluitvorming in de Raad van Ministers, zijn zo ingewikkeld, dat zij nog slechts voor een kleine groep *insiders* toegankelijk zijn.

De algemene neiging in Europa is op het ogenblik de politiek 'op te leuken'. Partijcongressen hebben vaak veel weg van een wervelende show met videopresentaties en

muzikale of cabaretse bijdragen. Is het ook mogelijk Europa 'op te leuken'? Nauwelijks.

Wellicht zou op een aantal punten kosmetisch ingrijpen het iets leuker maken voor de burger. Zo zou de herschrijving van de Europese verdragen deze meer toegankelijk maken, ook al zullen ze ook dan niet op ieders nachtkastje terechtkomen. Behandeling van subsidie-aanvragen in Brussel of andere vormen van dienstverlening zouden vlotter en minder bureaucratisch kunnen verlopen. Een pr-bureau zou ongetwijfeld aanbevelen het hele jargon aan te passen. Misverstanden of het om de Europese Raad (topconferentie) gaat of om de Raad van Ministers, of de Europese Commissie (wat een rare aanduiding eigenlijk voor dit 'dagelijks bestuur') in het spel is of een commissie van het EP, zouden dan verdwijnen. Maar daarvoor is het helaas *veel te laat*.

Praktische zaken en symptoombestrijding

Daarnaast heeft de invoering van de euro met alle nationale variaties Europa natuurlijk iets 'leuker' gemaakt. Invoering van een Europese postzegel zou hier goed op aansluiten. Uiteindelijk werkt dit soort *praktische symbolen* beter dan het gezamenlijk zingen van de Negende van Beethoven. Hoe goed bedoeld de invoering van dit Europese volkslied ook mag zijn geweest, zolang het Europees gevoel er achter nog ontbreekt, is het moeilijk de meestal wat bedremmeld gezongen uitvoeringen bij congressen e.d zonder gêne bij te wonen.

Vaak wordt overwogen Europa van een menselijk gezicht te voorzien. Vroeger zochten landen wel eens in het buitenland naar een koningshuis, waarbij een vertegenwoordiger van een verarmde dynastie werd verzocht op de vacante troon plaats te nemen. Voor de EU lijkt dit geen praktische optie meer. Reëler is de vraag of een *Europese president* een goede symboolfunctie zou hebben. Denk je door op dit op zich zelf aantrekkelijke idee, dan doemen allerlei vragen op. Moet die president de voorzit-

ter van de Europese Commissie zijn, die via verkiezingen voor het Europees Parlement of door dit parlement zelf wordt aangewezen, of juist iemand die buiten deze instellingen staat? Moet deze persoon met voorbijgaan van de Europese regeringen de EU in het buitenland vertegenwoordigen als hoogste communautaire gezagsdrager? Je kunt je ook een puur ceremoniële president voorstellen, een lintenknipper. Die kan dan beter op een EU-topconferentie worden aangewezen. Want wordt hij gekozen, dan frustreer je zo iemand als hij machteloos moet blijven.

Een andere oplossing is het voorzitterschap binnen de EU niet een half jaar zoals nu te laten duren, maar bijvoorbeeld twee en half jaar. Het voorzittende land, in het bijzonder het staatshoofd of de regeringsleider ervan, zou dan meer op de voorgrond kunnen treden en meer continuïteit kunnen bieden. Dit soort opties wordt thans ook in de Europese Conventie onderzocht.

Toch gaat het hier voornamelijk om 'Kurieren am Symptom'. Duidelijk is dat een Europa dat zichzelf moeiteloos 'verkoopt' en door zijn burgers wordt omarmd, pas van de grond kan komen, indien de lidstaten erin slagen over de schaduw van de nationale staat heen te stappen en kiezen voor federale samenwerking: het Europa van de politieke reus of, zo men wil, van de beeldschone prinses.

Maar het kan natuurlijk nog jaren duren voor de kus wordt volbracht, als het al ooit zo ver komt. Wellicht wordt de aanvechting hiertoe groter via de uitbreiding, die de hier aangestipte problemen alleen maar acuter zal maken. De Tsjechische president Havel heeft eens in een toespraak voor het Europees Parlement betreurd dat Europa geen ziel heeft. Die ziel kan er alleen maar komen via re-incarnatie, waarbij de nationale staat langzaam afsterft. ■

Over de auteur

Eppo Jansen is gepensioneerd hoofd van het voorlichtingsbureau van het Europees Parlement in Nederland.

Clingendael A-4 publikatie

Europa en de Pax Americana.
Het transatlantisch bondgenootschap in de schaduw van morgen

Door Peter van Ham

Hoe staat het met de transatlantische betrekkingen? Na '9-11' heeft Europa zich solidair verklaard met de Verenigde Staten en heeft het veel gedaan om Amerika behulpzaam te zijn in de strijd tegen het internationale terrorisme. Maar hebben de Verenigde Staten Europa eigenlijk nog wel nodig? De regering-Bush ziet Europa niet langer als een geprivilegieerde bondgenoot, en soms slechts als een kritische lastpost die de toekomstige Pax Americana niet wenst te accepteren. Deze nieuwe Clingendael-publikatie geeft aan dat Europa hard zal moeten werken om als een volwaardige partner van de Verenigde Staten een rol te spelen in het proces van 'mondiale sturing', d.w.z. het politieke management van de voortschrijdende mondialisering. Het gaat hier niet alleen om het voortbestaan van de NAVO, maar om de mogelijkheden van Europa om samen met de Verenigde Staten als een verenigd 'Westen' op te treden. De studie concludeert met een vijftal richtlijnen voor de EU om de betrekkingen met de Verenigde Staten beter gestalte te geven.

De auteur is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Pax Americana'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622. U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Bescherming biedt Afrikaanse landbouw nieuwe kans

NIEK KONING

HET GAAT NIET GOED IN AFRIKA TEN ZUIDEN van de Sahara. Het inkomen per hoofd is gedaald, de kindersterfte blijft hoog, oorlog en AIDS grijpen om zich heen. Westerse deskundigen zoeken de oorzaken in slecht bestuur en gebrek aan sociaal kapitaal.¹ Donoren geven alleen nog steun aan regeringen die instemmen met bestuurlijke en marktgerichte hervormingen. Maar de resultaten stellen teleur. Ghana, het beste jongetje van de klas van de jaren '80, kampt weer met economische problemen; Uganda, donor-lieveling van de jaren '90, vervalt opnieuw in corruptie. Deskundigen wijten het aan de hardnekkigheid van de sociaal-politieke problemen. Ze wijzen op de primitieve fase van de staatsvorming in de regio; of op de slavenhandel die lokale machthebbers heeft gekweekt die hun onderdanen manipuleren.² De conclusie is veelal dat de druk op regeringen om te hervormen moet worden opgevoerd. Bij de effectiviteit van de hervormingen zelf worden minder vraagtekens geplaatst. Toch lijkt ook op dat punt herbezinning op haar plaats.

In deze bijdrage bepleit ik een nieuwe interpretatie van de Afrikaanse problemen. Centraal daarin staat de wisselwerking tussen de evolutie van Afrika en die van de wereldeconomie. Die heeft geleid tot een agrarische malaise die de rest van de maatschappij meeslept. Marktgerichte hervormingen alléén kunnen hier géén einde aan maken. Daarom stel ik voor de gangbare receptuur uit te breiden met een medicijn dat voor veel westerse deskundigen taboe is, hoewel het algemeen is toegepast in hun eigen landen; namelijk invoerrechten op landbouwproducten.

De agrarische malaise

Zeventig procent van de Afrikanen woont op het platteland. Traditioneel heeft Afrika extensieve landbouwsystemen, maar door de snelle bevolkingsgroei wordt het land steeds intensiever gebruikt. Dat is duurzaam als

De malaise in de Afrikaanse landbouw leidt tot grote problemen, ook voor de rest van de Afrikaanse samenleving. Zijn invoerrechten voor landbouwproducten misschien de oplossing?

boeren investeren in bemesting en bodem- en waterconserving. Maar dat gebeurt onvoldoende. Daardoor ontstaan vicieuze spiralen van ecologische verslechtering van hulpbronnen en van verarming, die leiden tot stagnatie van agrarische groei.

Ook deze ontwikkeling is verklaard uit slecht bestuur. Post-koloniale regimes hebben de landbouw uitgemolken om hun uitdijend staatsapparaat te betalen en voedsel goedkoop te houden voor de moderne sector. Boeren kregen veel minder dan de wereldmarktprijs voor hun producten, en hielden nauwelijks ruimte over voor investeringen.³ Toch kan dit niet de hele verklaring zijn. Veel gebieden kampten al vóór de onafhankelijkheid met bodemdegradatie en verarming. Bovendien hebben marktgerichte hervormingen, die mede bedoeld waren om de druk op de landbouw te verminderen, weinig verbetering gebracht. Zo heeft de afschaffing van *input*-subsidies (bijvoorbeeld voor kunstmest) tot verdere daling van bemesting geleid, in plaats van de stijging die nodig was om bodemuitputting te voorkomen.⁴

Andere verklaringen blijven eveneens onvolledig. Volgens sommigen leiden traditionele, semi-collectieve eigendomsrechten tot een *tragedy of the commons*. Maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Bovendien leidt de bevolkingsgroei tot een spontane verschuiving naar meer individuele rechten. Ook het hoge tempo van de bevolkingsgroei – 3% per jaar vóór de AIDS-epidemie – is op zich zelf geen belemmering. Op plaatsen met gunstige marktvoorwaarden (bijvoorbeeld het Machakos-district bij Nairobi) of in tijden met gunstige prijzen (zoals de jaren '50) blijkt ook bij snelle bevolkingsgroei een

dynamische landbouwontwikkeling mogelijk. Prijsverhoudingen hebben nu eenmaal veel invloed op de mate waarin boeren in duurzaam landbeheer investeren.

De diepere oorzaken van de problemen liggen in de lange-termijndynamiek van de landbouwmarkten. Ook Europa heeft lange perioden gekend waarin de bevolkingsdruk op het land groeide: in het bijzonder 1100-1300, 1450-1650 en 1750-1875. Ook toen werden investeringen in duurzaam landbeheer bemoeilijkt door allerlei institutionele obstakels. Maar het overwinnen daarvan werd vergemakkelijkt door een *endogeen* verband tussen bevolking en prijzen. De bevolkingsgroei vergrootte de vraag naar voedsel en agrarische grondstoffen, waardoor de landbouwprijzen stegen. Dat stimuleerde de rentabiliteit van de landbouw en de opkomst van grotere landbouwbedrijven, wat investeringen en vernieuwingen bevorderde.⁵

Vanaf de 16de eeuw gaven de expansiefasen in Europa ook impulsen aan de landbouwontwikkeling in andere gebieden. In Amerika werden de aanwezige steentijdmaatschappijen onder de voet gelopen en vervangen door koloniale suikerplantages. In het meer ontwikkelde Azië groeiden inheemse exportproducties van specerijen, genotmiddelen en natuurlijke vezels. Maar in Afrika troffen de Europeanen ijzertijdmaatschappijen, met extensieve landbouwsystemen. Die hadden te veel militaire kracht en endemische ziekten om eenvoudig te worden overmeesterd. Maar de bevolkingsdruk was te laag en de infrastructuur te beperkt voor de ontwikkeling van een inheemse exportlandbouw. Afrika's 'comparatieve voordeel' lag in de export van slaven, wat weinig bijdroeg aan de economische ontwikkeling. Pas in de tweede helft van de 19de eeuw kwam enige exportgerichte landbouw op gang: palmolie in West-Afrika, wol in Zuid-Afrika, kruidnagelen op Pemba en Zanzibar. Uitbreiding ervan werd echter nog steeds belemmerd door hoge interne transportkosten.

Na 1875 maakten kinine en machinegeweren een Europese penetratie van het binnenland mogelijk en werd de transportbarrière alsnog geslecht. Maar toen was de dynamiek op de internationale landbouwmarkten ingrijpend veranderd. Spoorwegen en stoomschepen leidden tot massale ontginningen in Amerika en Oceanië; kunstmest verhoogde de oogstopbrengsten; en elektriciteit, petrochemie en ontploffingsmotor veroorzaakten een toenemende vervanging van agrarische door minerale grondstoffen. *Door deze nieuwe dynamiek werd het traditionele verband tussen bevolking en prijzen doorgesneden.* Het aanbod op de agrarische wereldmarkten werd opgestuwd boven de vraag, en de internationale landbouwprijzen daalden.⁶ De prijssignalen leken op die in contractiefasen in middeleeuws en vroegmodern Europa, toen lage prijzen maakten dat boeren zo min mogelijk investeerden en terugvielen op produktiemethoden die alleen duurzaam waren binnen

extensieve landbouwsystemen. In het 14de- en eind-17de-eeuwse Europa gebeurde dat nadat malthusiaanse crises een terugval in de bevolking hadden veroorzaakt. Maar in het 20ste-eeuwse Afrika gebeurde hetzelfde, terwijl de bevolking, o.a. door betere medische verzorging, steeds sterker begon te groeien. In die situatie zouden alleen een forse schaalvergroting en innovatiesprong de landbouwontwikkeling op een duurzaam pad hebben kunnen houden. De egalitaire verervingsnormen en andere 'ijzertijdkenmerken' die door Afrika's *Sondergang* in het Europese wereldsysteem waren gereproduceerd, stonden dat echter in de weg.⁷ Daarbij remde de internationale *prijzdaling* de opkomst van grotere Afrikaanse boeren en de vestiging van Europese planters; Afrika's landbouw werd nog sterker een *bevolkingslandbouw* dan hij al was.

De eerste gevolgen werden rond 1900 zichtbaar in gebieden waar de bevolkingsdruk steeg door landontginningen ten behoeve van blanke *settlers*. In delen van Zuid-Afrika raakten commerciële veehouderij en graanteelt van zwarte boeren in verval. In delen van Tanzania maakten geïrrigeerde bananenplantages plaats voor roofbouw van mais en cassave.⁸ Elders was deze ontwikkeling vooralsnog minder voelbaar. Na 1905 leidde een gedeeltelijk herstel van de internationale landbouwprijzen op diverse plaatsen tot een dynamische ontwikkeling onder zwarte boeren. In Ghana veroverden ze de halve wereldmarkt voor cacao, in Uganda stortten ze zich op katoen, in Tanzania op katoen en koffie, in Katanga op voedingsgewassen voor de mijncentra. Deze ontwikkeling ging gepaard met de opkomst van kapitalistische ondernemertypen en commerciële mentaliteiten. Sommige Ghanese boeren huurden zelfs Europese aannemers om bruggen te bouwen voor de afvoer van hun cacao.⁹ Maar toen de prijzen eind jaren '20 weer inzakten, stagneerde deze ontwikkeling. Veel kleinere boeren bleven hun produktie uitbreiden, maar kozen noodgedwongen voor minder duurzame landbouwmethoden. Koloniale ambtenaren sloegen alarm over de toenemende bodemdegradatie in de Afrikaanse bevolkingslandbouw.¹⁰

Intussen leidden de prijsdalingen tot felle boerenprotesten. Maar terwijl westerse regeringen op zulke protesten reageerden met beschermende maatregelen, hadden de koloniale regeringen in Afrika hooguit oor voor de blanke *settlers*. Na een leveringsstaking door Ghanese cacao-boeren adviseerde een Britse staatscommissie in 1938 tot bescherming, maar het omgekeerde gebeurde. Koloniale overheden gingen de opbrengsten van exportgewassen afromen voor ambtelijke projecten die boeren probeerden te dwingen (veelal vergeefs) hun landbouwpraktijken te verbeteren.¹¹

Na de Tweede Wereldoorlog volgde opnieuw enig prijsherstel op de wereldmarkt en daarmee een opleving van investeringen door boeren. Een voorbeeld was de

spontane terrasserings in *Machakos District* in Kenya, waar de boeren zich eerder tegen gedwongen terrasserings hadden verzet.¹² Ook werd de hulpbrondegradatie in deze tijd nog gecompenseerd door ontginningen in dunbevolkte gebieden. Eind jaren '50 leek Afrika er zelfs redelijk voor te staan: de inkomens per hoofd van de bevolking waren hoger dan in Zuid-Azië. Maar de internationale landbouwprijzen daalden weer en de ruimte voor ontginningen nam af. De dekolonisatie bracht géén ombuiging van het landbouwbeleid. De boeren moesten nog steeds opdraaien voor een bureaucratisch ontwikkelingsbeleid. De kosten daarvan stegen toen Europese ambtenaren werden vervangen door zwarte intellectuelen met nog ambitieuzer plannen. Bovendien moesten de nieuwe *officials* een persoonlijke clientèle te vriend houden, wat tot nepotisme en inefficiënte overheidsdiensten leidde. Wel werd het alleenrecht van blanke *settlers* op belangrijke *cash crops* (landbouwexportgewassen) doorbroken en midden jaren '70 trokken ook de internationale landbouwprijzen nog even aan. Maar door de groeiende afroming en stijgende energieprijzen merkten de meeste boeren daar weinig van. Alleen in Kenya, waar de politieke klasse zelf belangen had in de koffieteelt en de koffieprijs dicht bij het wereldmarktniveau bleven, kreeg de landbouwontwikkeling echt nieuwe impulsen. Vanaf eind jaren '70 zakten de internationale landbouwprijzen weer in. Bovendien volgden nieuwe energieprijsstijgingen, dreef daling van de koperprijzen duizenden mijnwerkers in Zuidelijk Afrika terug naar het platteland, en leidde de zich internationaal manifesterende schulden-crisis tot verdere verwaarlozing van de landbouw. Steeds grotere delen van het platteland werden in een spiraal van hulpbrondegradatie en verarming gezogen.

De agrarische malaise ontstond dus uit een wisselwerking van de endogene dynamiek in Afrika en de evolutie van de wereldeconomie. Enerzijds werden daardoor structuren gereproduceerd die een spronggewijze innovatie belemmerden; anderzijds werd een geleidelijke innovatie geblokkeerd, doordat de internationale ontwikkeling het traditionele verband tussen bevolkingsgroei en stijgende landbouwprijzen had doorbroken. In die omstandigheden had alleen een ondersteunend en beschermend beleid nog voor een duurzame agrarische intensivering kunnen zorgen. In plaats daarvan werd de landbouw uitgemolken ten gunste van een ineffectief bureaucratisch ontwikkelingsbeleid. Dat begon al in de koloniale tijd. De postkoloniale politieke constellatie was in zoverre belangrijk, dat zij deze ontwikkeling niet corrigeerde maar verergerde. Daarin verschilde Afrika van Oost-Azië, waar de landbouwontwikkeling eveneens werd bemoeilijkt door lage landbouwprijzen, maar waar meer gedifferentieerde sociale structuren en ascetisch-commerciële culturen staten voortbrachten die de landbouw welbewust gingen steunen en beschermen.

Agrarische malaise en de algemene ontwikkeling

In hoeverre draagt de agrarische malaise bij tot de algemene problemen in Afrika? Al veertig jaar geleden werd betoogd dat een agrarische revolutie nodig was als startmotor van de algemene ontwikkeling. De landbouw moest besparingen, arbeid, grondstoffen en koopkrachtige vraag leveren voor groei van industrie en diensten.¹³ Deze stelling vond steun in de geschiedenis: handel en nijverheid hebben zich vrijwel altijd ontwikkeld in het kielzog van agrarische groei. Ook de industriële revolutie in Europa en de Verenigde Staten werd gedragen door een agrarische groeigolf.

Toch denken veel economen dat de stelling thans niet langer opgaat. Dank zij de 'globalisering' zou de vraagimpuls voor de ontwikkeling ook uit het buitenland kunnen komen. De landbouw zou dus niet meer nodig zijn om genoeg vraag te genereren voor industrie en diensten. Daarom zou ook een andere sector de startmotor van de ontwikkeling kunnen worden. Welke sector daarvoor in aanmerking komt, hangt af van de comparatieve voordelen waarover een land beschikt.

Binnen een gangbaar economisch model is hier weinig tegen in te brengen. Toch vindt de gedachte geen steun in de empirie. De opkomst van de Oost-Aziatische tijgers werd opnieuw ingeluid door een *succesvolle landbouwontwikkeling*. Omgekeerd gaat agrarische stagnatie in ontwikkelingslanden nog steeds samen met een trage algemene groei. De ontwikkeling in Afrika maakt dat pijnlijk duidelijk. In plaats van dit empirisch verband te negeren, omdat de theorie er (nog) geen plaats voor heeft, lijkt het beter op zoek te gaan naar een verklaring. Twee oorzaken zijn het belang van de binnenlandse markt als leerschool voor exportactiviteiten; en de positieve externe effecten van landbouwontwikkeling op het sociale kapitaal van andere sectoren.

Succesvolle exportindustrieën zijn bijna altijd begonnen op de *binnenlandse markt*. Die diende als leerschool waar bedrijven ervaring opdeden en contacten en *know-how* ontwikkelden om op de internationale markt te kunnen concurreren.¹⁴ Een consequentie daarvan is dat succesvolle exportsectoren pas zullen opkomen wanneer voldoende binnenlandse vraag is ontstaan naar hun produkten.

Industrie en diensten zijn gevoelig voor transactiekosten. Dat maakt hen kwetsbaar voor gebrek aan *sociaal kapitaal*: het onderling vertrouwen, de sociale relaties en de normen die nodig zijn om de transactiekosten te verlagen. Landbouwontwikkeling stelt, in een beginfase, minder eisen aan het sociale kapitaal, omdat deze sector minder afhankelijk is van transacties met niet-familieleden en niet-bekenden. Tegelijk draagt succesvolle landbouwontwikkeling wél bij aan verruiming van sociale relaties en onderling vertrouwen. Via transacties buiten de boerenstand en de mobiliteit tussen sectoren

heeft dat *positieve effecten op het sociale kapitaal in de rest van de economie*.

Bij een agrarische malaise blijven deze positieve effecten uit, en ontstaan juist negatieve effecten. De malaise leidt tot afbraak van sociaal kapitaal. In Afrikaanse dorpen bestaan allerlei sociale netwerken die hun leden helpen en risico's verminderen. Maar zulke netwerken spelen *niet* altijd een positieve rol. Vaak zijn ze een bron van conflicten, vriendsjespolitiek en oncontroleerbare machtsuitoefening.¹⁵ De mogelijke samenhang hiervan met de agrarische malaise kan worden verduidelijkt met inzichten uit de speltheorie. De uitkomsten van evolutionaire coöperatiespelen hangen vaak af van de uitbetalingsstructuur. Een *neerwaartse spiraal* van verarming en hulpbrondegradatie kan de *pay off* van samenwerking verminderen. Daardoor kunnen sociale dilemma's (*prisoners' dilemma*-achtige problemen) in het sociale verkeer en het beheer van hulpbronnen moeilijker opgelost worden. Netwerkstrategieën kunnen dan gemakkelijk verworden tot verdeelingsgevechten tussen rivaliserende groepen, die tot nepotisme en cliëntelisme leiden, en tot vicieuze spiralen van wantrouwen en conflicten die het sociale kapitaal ondermijnen.¹⁶ Via intersectorale transacties, mobiliteit en de nauwe betrekkingen van plattelanders met hun dorpsgenoten in de stad heeft dit negatieve externe effecten op de rest van de economie.

Een empirische aanwijzing voor de groei van spanningen en wantrouwen in de Afrikaanse dorpsamenleving zijn de toenemende beschuldigingen van hekserij. Rond de jaren '60 werd het geloof in heksen door antropologen als een vrij onschuldig verschijnsel gezien, dat langzaam bezig was te verdwijnen. Maar tal van recente studies wijzen erop dat de hekserij op het Afrikaanse platteland weer opstaat.¹⁷ Als beschuldigingen van hekserij een thermometer zijn voor sociale spanningen, zoals vaak wordt gedacht, dan lijkt dit te duiden op erosie van sociaal kapitaal.

De effecten van de agrarische malaise op de vraag naar producten en het sociale kapitaal in andere sectoren belemmeren de ontwikkeling van industrieën en diensten voor de binnenlandse markt. Daardoor ontstaat géén binnenlandse kweekvijver voor bedrijven die kunnen concurreren op de wereldmarkt. Bovendien zijn die nog gevoeliger voor transactiekosten, en dus voor de negatieve externe effecten van de agrarische malaise op hun sociale kapitaal. De agrarische malaise leidt tot een massale vlucht uit de landbouw. Maar omdat die niet wordt opgevangen door een robuuste niet-agrarische groei, ontstaat een wildgroei van marginale activiteiten en een gedrang om banen in de publieke sector. Daardoor breiden netwerkgevechten zich uit naar de stad, waar ze corruptie bevorderen, tot inefficiënte overheidsdiensten leiden en de democratie ondermijnen. Dit slaat weer terug op de landbouw, waar het verval van

wegen, de achteruitgang van de kennisinfrastructuur en gewapende conflicten duurzame intensivering verder bemoeilijken.

Is er een uitweg?

Sommigen zien de agrarische malaise als een realiteit die maar beter geaccepteerd kan worden. Ze zoeken de oplossing in de ontwikkeling van diensten en nijverheid om de vlucht uit de landbouw te absorberen. Daarbij zien ze de informele sector als een kweekplaats en de netwerkvaardigheden van Afrikanen als een belangrijk stuk menselijk kapitaal voor deze ontwikkeling.¹⁸ Deze visie gaat voorbij aan de deprimerende invloed van de agrarische malaise op de afzetmarkten voor niet-agrarische bedrijvigheid, het marginale karakter van veel informele activiteiten en het groepsegoïsme achter veel netwerkrelaties. Het is waar dat kleinschalige handel en nijverheid en de communicatieve vaardigheden van veel Afrikanen een belangrijke rol in een positieve ontwikkeling zouden kunnen spelen. Maar om dat mogelijk te maken moet eerst de maatschappelijke dynamiek in een andere richting worden gebogen.

Als het voorafgaande juist is, is een eerste vereiste daarvoor revitalisering van de landbouw. Dat vraagt forse ombuigingen in beleid. Er zijn publieke investeringen nodig in wegen, scholen, gezondheidscentra en landbouwvoorlichting. Effectiviteit van landbouwonderzoek en landbouwvoorlichting moet vergroot worden door participatieve samenwerking van boeren en deskundigen. Belangrijkste voorwaarde is een verbetering van de prijsverhoudingen voor de boeren. Structurele-aanpassingsprogramma's van de jaren '80 en '90 streefden zo'n verbetering na via normalisering van wisselkoersen, privatisering van staatsondernemingen en liberalisering van interne markten. Maar doordat de boeren niet beter werden beschermd tegen lage wereldmarktprijzen, bleef deze benadering ontoereikend.

De uitkomsten in het voormalige modelland Ghana illustreren dat. In eerste instantie leken de hervormingen hier uitstekend te werken. In 1983 kregen de cacao-boeren nog maar een zevende van de wereldmarktprijzen. Door de devaluatie van de *cedi* en het terugdringen van de exportbelasting werd dat verhoogd tot iets meer dan de helft. Daardoor herstelde de ingezakte cacao-productie zich tot bijna het niveau van midden jaren '70, met positieve effecten op de rest van de economie. Maar verdere groei werd belemmerd door een daling van de internationale cacaoprijzen. Nieuwe exportproducten als fruit konden dat niet compenseren. Intussen werden de invoerrechten op voedsel verlaagd en de kunstmestsubsidies afgeschaft, zodat het gros van de boeren nog steeds kampte met ongunstige prijzen. Dat maakte dat het overgrote deel van de landbouw, en daarmee ook de industrie, stagneerde. Het enige dat

nog echt groeide, was het aantal minibedrijven in ambachten en diensten, maar dat ging gepaard met een daling van de produktiviteit en de inkomens als gevolg van *crowding*. In deze omstandigheden werd een verdere sanering van de publieke sector onhaalbaar, waardoor de overheidstekorten en de inflatie in de jaren '90 weer opliepen en de algemene groei vertraagde.¹⁹

Het Ghanese voorbeeld laat zien dat marktgerichte hervormingen een ingezakte economie wel kunnen oppeppen, maar dat een *echte ontwikkeling niet mogelijk is zonder verdergaande verbetering van de prijzen voor de boeren*. Veel westerse deskundigen vinden dat die verbetering moet komen van verdere liberalisering van de internationale agrarische handel binnen de WTO. Die moet de toegang tot westerse markten verruimen en de dumping door westerse landen beëindigen. Ze vergeten dat de *promethiaanse dynamiek van de westerse landbouw ook op een geliberaliseerde wereldmarkt tot te lage prijzen zal leiden*. Door geringe produktiviteit is de kostprijs van landbouwprodukten in Afrika, ondanks goedkope arbeid en grond, meestal hoger dan die in het Westen.²⁰ Bovendien gaat deze visie voorbij aan de feitelijke tendens in het internationale handelsbeleid. Onder de oppervlakte van het handelconflict tussen de Verenigde Staten en de EU tekent zich een *de facto*-convergentie af, die vorm krijgt in de blauwe en groene boxen van het WTO-landbouwakkoord en de manier waarop die door beide grote mogendheden gebruikt worden. Rode draad hierin is een vervanging van prijssteun door directe inkomstenstoelagen als strategie om aan produktiebeperking te ontsnappen. Dit is echter géén liberalisering, maar een vervanging van openlijke door verkopende *dumping*. Beide blokken voeren hun landbouwexporten op tegen wereldmarktprijzen die lager zijn dan hun kostprijs, en gebruiken toeslagen om het verschil te overbruggen. In de Verenigde Staten komt ondanks de liberale retoriek ruim een kwart van het boereninkomen rechtstreeks uit de schatkist, en de EU gaat met *Agenda 2000* dezelfde kant op.

Van verruiming van de toegang tot westerse markten moet evenmin al te veel verwacht worden. Veel Afrikaanse landen hebben al een preferentiële toegang tot de markt van de Europese Unie onder het Cotonou (voorheen Lomé) verdrag. De EU heeft aangekondigd dat ze dit beleid verder wil uitwerken en wil uitbreiden naar alle minst-ontwikkelde landen (het 'Everything-but-Arms'-initiatief). Maar vervanging van prijssteun door inkomstenstoelagen *binnen* de Unie zal de waarde van deze preferentiële toegang sterk verminderen. In plaats van tot een Europese markt met beschermde prijzen hebben Afrikaanse landen straks toegang tot een markt waarop ze weinig meer dan de wereldmarktprijzen zullen krijgen.²¹

Er zal dus méér moeten gebeuren om de prijsverhoudingen voor Afrikaanse boeren te verbeteren. De

eenvoudigste manier daartoe is het instellen of verhogen van *beschermende invoerrechten*. Door de stagnatie van hun landbouw zijn de meeste Afrikaanse landen *netto-importeurs van voedsel* geworden. Beschermende invoerrechten zijn een effectief middel om binnenlandse landbouwprijzen te verhogen. Op die manier kunnen meer vliegen in één klap worden geslagen. Als direct effect zullen de opbrengstprijzen op boerderijniveau stijgen. Anders dan soms gedacht wordt zijn de interne markten voor voedselprodukten namelijk redelijk concurrerend. Daarnaast zal de binnenlandse landbouw concurrerder worden ten opzichte van invoer, waardoor investeringen in wegen, opslag en de binnenlandse agro-industrie aantrekkelijker worden. Zo worden prijsverhoudingen voor de boeren verder verbeterd. Voorts leveren invoerrechten overheidsinkomsten op, die (in beginsel, want dit vergt politieke wil) gebruikt kunnen worden om overheidsinvesteringen te betalen en arme netto-kopers van voedsel te compenseren. Door investeringen in wegen uit te voeren als werkverschaffingsprojecten kunnen beide zaken gecombineerd worden en krijgt de koopkrachtige vraag naar landbouwprodukten een extra impuls.

Invoerrechten voor landbouwprodukten sluiten aan op de eisen van Afrikaanse boerenbewegingen in de jaren '30 en nu. Ook Afrikaanse delegaties bij de WTO beginnen te pleiten voor méér mogelijkheden om hun bevolkingslandbouw te beschermen tegen goedkope importen. Mozambique heeft zich met succes verzet tegen de eis van het IMF af te zien van beschermende invoerrechten op suiker. Maar veel westerse ontwikkelingseconomen wijzen beschermende invoerrechten af, omdat ze *zouden* leiden tot hogere kosten voor consumenten, minder prikkels voor vernieuwingen en het vasthouden van arbeid en kapitaal die beter elders ingezet kunnen worden. Ook *zouden* invoerrechten belangengroepen kweken die schaarse middelen gebruiken om privileges vast te houden en niet voor produktieve doelen. *Pleidooien voor invoerrechten zijn dan ook min of meer taboe in de internationale ontwikkelingsdiscussie*. Dat kan terecht zijn waar het gaat om de industrie, waar invoerrechten vaak hebben geleid tot inefficiënte bedrijven. Maar in de landbouw gelden de genoemde bezwaren veel minder. Betere prijzen leiden daar niet tot minder maar tot méér efficiency: méér vernieuwingen, minder overexploitatie van grond en betere benutting van arbeid – zeker zolang de industrie zich niet goed ontwikkelt.

Machtige lobby's zijn in de landbouw nauwelijks te vrezem. Daarvoor zitten de boeren te ver van de politieke macht.²² Studies waaruit zou blijken dat Afrikaanse landen met een restrictief handelsbeleid minder snel groeien, gooien ten onrechte alle bescherming op één hoop. Ze laten na het verschil in effecten van industriële en agrarische bescherming te onderzoeken.²³ Ook het

nadeel van agrarische invoerrechten voor de consumenten valt mee. Volgens de internationale handelstheorie zal bescherming van een arbeidsintensieve sector als de landbouw tot hogere arbeidsinkomens leiden. Voor veel consumenten zal dat het nadeel van hogere voedselprijzen compenseren. Dat geldt te meer als beschermende invoerrechten de landbouw helpen zijn rol te spelen als startmotor van de economische ontwikkeling. Analyse van *household surveys* laat zien dat verhoging van landbouwprijzen de armoede binnen korte tijd snel kan verminderen.²⁴ Hoe dan ook is er weinig reden om agrarische invoerrechten in Afrika taboe te verklaren zolang de Europese Unie en de Verenigde Staten doorgaan met verkapte dumping van landbouwproducten door inkomstoeslagen. ■

Noten

- 1 P. Collier & J.W. Gunning, 'Explaining African economic performance', in: *Journal of Economic Literature*, 37, 1999, blz. 64-111.
- 2 E. de Kadt, 'Goed bestuur in Afrika; de realiteit in het licht van de geschiedenis', in: *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, WRR: Rapporten aan de regering nr 58, Den Haag, 2001, blz. 241-276; J.-F. Bayart, 'The social capital of the felonious state, or the ruses of political intelligence', in: J.-F. Bayart e.a., *The criminalization of the state in Africa*, Oxford, 1999, blz. 32-48.
- 3 R.H. Bates, *Markets and states in tropical Africa: the political basis of agricultural policies*, Berkeley, 1981; Collier & Gunning, a.w. noot 1.
- 4 N. Koning, N. Heerink & S. Kauffman, 'Food insecurity, soil degradation and agricultural markets in West Africa: why current policy approaches fail', in: *Oxford Development Studies*, 29, 2001, blz. 189-207; T. Reardon, C. Barrett, V. Kelly & K. Savadogo, 'Policy reforms and sustainable agricultural intensification in Africa', in: *Development Policy Review*, 17, 1999, blz. 375-395.
- 5 B.H. Slicher van Bath, *The agrarian history of Western Europe, A.D. 500-1850*, Londen, 1963.
- 6 N. Koning, *The failure of agrarian capitalism; agrarian politics in the UK, Germany, the Netherlands and the USA, 1846-1919*, Londen/New York, 1994.
- 7 J.-P. Platteau & J.-M. Baland, 'Impartible inheritance versus equal division: a comparative perspective centered on Europe and Sub-Saharan Africa', in: A. de Janvry e.a. (red.), *Access to land, rural poverty, and public action*, Oxford, 2001, blz. 27-67. Algemeener: J. Goody, *Production and reproduction: a comparative study of the domestic domain*, Cambridge, 1976.
- 8 C. Bundy, 'The emergence and decline of a South African peasantry', in: *African Affairs*, 71, 1972, blz. 369-388; F.D. Huijzendveld, 'Die ostafrikanische Schweiz': *Plantages, planters en plattelandsontwikkeling in West-Usambara, Oost-Afrika, ca. 1870-1930*, N.W. Posthumus Reeks nr 7, Amsterdam, 1997.
- 9 P. Hill, *Development economics on trial: the anthropological case for a prosecution*, Cambridge enz., 1986, blz. 94 en 136.
- 10 Zie bijv. A.F.D. Mackenzie, *Land, ecology and resistance in Kenya, 1880-1952*, Edinburgh, 1998.
- 11 J.F. Munro, *Africa and the international economy 1800-1960; an introduction to the modern economic history of Africa south of the Sahara*, Londen/Totowa, 1976.
- 12 M. Tiffen, M. Mortimore & F. Gichuki, *More people, less erosion: environmental recovery in Kenya*, Chichester, 1994.
- 13 B.F. Johnston & J.W. Mellor, 'The role of agriculture in economic development', in: *American Economic Review*, 51, 1961, blz. 566-593.
- 14 M.E. Porter, *The competitive advantage of nations*, Basingstoke/Londen, 1990.
- 15 S. Berry, *No condition is permanent: the social dynamics of agrarian change in Sub-Saharan Africa*, Madison/Londen, 1993; A. Ikelegbe, 'The perverse manifestation of civil society: evidence from Nigeria', in: *Journal of Modern African Studies*, 39, 2001, blz. 1-24; A.S. Patterson, 'A reappraisal of democracy in civil society: evidence from rural Senegal', in: *Journal of Modern African Studies*, 36, 1998, blz. 423-441.
- 16 E. Ostrom, 'A behavioral approach to the rational choice theory of collective action', in: *American Political Science Review*, 92, 1998, nr 1, blz. 1-22.
- 17 Bijv. E. Colson, 'The father as witch', in: *Africa*, 70, 2000, blz. 333-358; M. Douglas, 'Sorcery accusations unleashed: the Lele revisited', in: *Africa*, 69, (1999)2, blz. 177-193; P. Geschiere, *Sorcellerie et politique en Afrique: la viande des autres*, Parijs, 1995.
- 18 D.F. Bryceson & V. Jamal (red.), *Farewell to farms: de-agrarianisation and employment in Africa*, Ashgate, 1997.
- 19 N.K. Bentsi-Enchill, 'Tough times ahead for Ghana', in: *Africa Recovery*, 11, 1998, 3; R. Pearce, 'Ghana', in: A. Duncan & J. Howell (red.), *Structural adjustment & the African farmer*, Londen/Portsmouth, 1992, blz. 14-47.
- 20 M. Mazoyer, *Mondialisatie, crise et conditions de développement durable des agricultures paysannes*, Paper for the conference 'People matters – food security and soils', Tutzing, 1-4 april 2001.
- 21 J.C.M. Meijl & F.W. van Tongeren, *Multilateral trade liberalisation and developing countries: a North-South perspective on agricultural and processing sectors*, Den Haag: LEI-DLO, 2001.
- 22 Mancur Olson, 'Space, agriculture and organization', in: *American Journal of Agricultural Economics*, 67, 1985, blz. 928-937.
- 23 Bijv. F. Ng & A. Yeats, *Good governance and trade policy: are they the keys to Africa's global integration and growth?*, Working paper Trade Research Team, Development Research Group, the World Bank, Washington, D.C., 1998.
- 24 S. Appleton, *Changes in poverty in Uganda, 1992-1996*, WPS/98-15, Oxford: Centre for the Study of African Economies, 1998.

Over de auteur

DR NIEK KONING is verbonden aan het departement sociale wetenschappen van Wageningen Universiteit en aan het Noord-Zuid Centrum van Wageningen-UR. Hij bedankt Jan-Willem Gunning, Frans Huijzendveld, Nico Heerink, Ruerd Ruben en Carin Vijfhuizen voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Een economische en monetaire unie in West-Afrika

MEINE PIETER VAN DIJK & KAREL VAN HOESTENBERGHE

Kaartenhuis of stevig fundament voor economische integratie?

AFRIKA KENT BETREKKELIJK VEEL KLEINE staten. Er is dringende behoefte aan onderlinge samenwerking, aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke markt en een geïntegreerd beleid om tot economische groei en welvaart te komen. Wie begaan is met Afrika's toekomst, kan niet onverschillig blijven bij het thema van economische samenwerking en integratie van Afrikaanse landen. Sinds het klassieke werk van Jacob Viner over de effecten van regionale economische integratie onderscheiden we opeenvolgende stappen in dat proces: van vrijhandelszone (afbraak van interne tolgrenzen) via douane-unie (gemeenschappelijke tarieven naar buiten) en gemeenschappelijke markt tot een economische en politieke unie.¹ Dit artikel analyseert een poging tot economische integratie in West-Afrika, de *Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine* (UEMOA).

Eerdere integratiepogingen in Afrika²

Afrikaanse auteurs hebben gewezen op de te verwachten positieve invloed van economische integratie in hun werelddeel.³ Het in 1991 door 48 staten getekende Verdrag van Abuja stelt dat er in 2025 een Afrikaanse Economische Gemeenschap moet zijn. In juni 2001, tijdens een bijeenkomst in Zambia, hield de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE), onder andere gestimuleerd door president Khadafi van Libië, het project van de 'Afrikaanse Unie' ten doop. Besloten werd de in Addis Ababa zetelende organisatie voortaan de Afrikaanse Unie te noemen, met een duidelijke verwijzing naar het integratieproces in de Europese Unie (EU). Onderdeel van een eveneens in Zambia aangenomen Economisch Herstelplan is diversificatie van de economieën. Dit is

De West-Afrikaanse Economische en Monetaire Unie (UEMOA) is als poging tot economische integratie in Afrika redelijk geslaagd. Wel is deze UEMOA nog te veel afhankelijk van Europese donoren, in het bijzonder van de Franse schatkist.

nodig om de onderlinge handel te laten groeien en de Afrikaanse export naar de rest van de wereld te bevorderen.

Afrika heeft een geschiedenis van slechts zeer ten dele gelukte economische-integratiepogingen. De meeste samenwerkingsverbanden zijn voortzettingen van in de koloniale tijd tot stand gebrachte samenwerkingsstructuren of politiek-ideologisch geïnspireerde maar onvoldoende pragmatisch en realistisch onderbouwde pogingen tot integratie.⁴

Een van de eerste, aanvankelijk succesvolle integratiepogingen was de *East African Economic Community*. Deze omvatte Kenia, Tanzania en Oeganda en ging in 1967 van start. Tien jaar later werd zij opgeheven, omdat Tanzania en Oeganda vonden dat Kenia er te veel van profiteerde, terwijl de Tanzaniaanse president Nyerere het niet meer kon vinden met zijn Oegandese collega (en dictator) Amin. Onlangs is deze gemeenschap opnieuw opgericht. In Zuidelijk Afrika zijn er talrijke partiële economische-integratieverbanden, zoals SADC (*Southern African Development Community*), COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*), SACU (*Southern African Customs Union*) en COI (*Commission de l'Océan Indien*).

Daarnaast bestaan de Midden-Afrikaanse en de

West-Afrikaanse economische gemeenschap. De eerste is bekend als de *Economic and Monetary Community of Central Africa*;⁵ de tweede, ECOWAS (*Economic Community of West African States*), stamt uit 1975, maar werd voorafgegaan door andere integratiepogingen. ECOWAS is in West-Afrika de grootste regionale instelling, die 16 landen verenigt, waarvan grote broer Nigeria, met zijn bevolking van ongeveer 120 miljoen en inkomsten uit de olie- en gassector, van doorslaggevend belang is. Naast Nigeria zijn er nog vier voormalige Britse koloniën (Gambia, Ghana, Liberia en Sierra Leone) en twee voormalige Portugese koloniën (Guinee-Bissao en de Kaapverdische eilanden) lid van ECOWAS. Binnen deze groep is er een 'blok' of sub-groep van landen die in West-Afrika eveneens een belangrijke rol speelt: de UEMOA, die hieronder ter sprake zal komen. Ten slotte horen er nog de voormalige Franse koloniën Guinee Conakry en Mauretanië bij.

Aparte aandacht verdienen de integratieplannen van de EU met betrekking tot Noord-Afrika en het Midden-Oosten.⁶ Op Europees niveau is er een overeenkomst van Barcelona uit 1995, waar Europa beloofde één grote vrijhandelszone te creëren met 12 zogenaamde zuidelijk mediterrane landen. De EU heeft al associatieovereenkomsten getekend met Egypte, Israël, Marokko, Palestina, Tunesië en Jordanië, terwijl met Turkije een douane-unie werd afgesloten. Er wordt nog onderhandeld met Algerije en Libanon. Nu zijn moeilijke landen als Libië en Syrië aan de beurt. Het doel is binnen een periode van 12 jaar alle tarieven op de invoer van industriële produkten tot nul terug te brengen en ook de niet-tarifaire belemmeringen (vooral de zg. quota's) te elimineren.

Oorsprong, inrichting en doel van de UEMOA

De economische en financiële integratie in Frans-sprekend West-Afrika is van twee kanten begonnen. Enerzijds had een aantal landen een gemeenschappelijke munt en een organisatie die daarbij hoorde, anderzijds werd al heel vroeg een poging gewaagd een douane-unie van de grond te krijgen. In juni 1959 tekenden zeven Franssprekende Westafrikaanse landen een overeenkomst ter vorming van zo'n unie.⁷ In 1962 werd bij verdrag de UMOA (*Union Monétaire Ouest Africaine*) opgericht. Na de losmaking van Frankrijk werd tussen de lidstaten een monetaire unie gehandhaafd, gebaseerd op de gemeenschappelijke munt, de Frank CFA (*Communauté Financière Africaine*), lang voordat een echte economische unie zou ontstaan. Deze munt is gekoppeld aan de Franse frank (en nu dus aan de euro) en dient als een soort onderbouwing voor de geplande economische unie, die als een voortzetting van de te ambitieuze poging direct tot een douane-unie te komen kan worden gezien.⁸ Op 10 januari 1994 ten slotte

werd het verdrag van economische en monetaire integratie in West-Afrika, de UEMOA, getekend door Benin, Burkina Faso, Ivoorkust, Mali, Niger, Senegal en Togo; in 1997 trad ook Guinee-Bissao toe. De UEMOA heeft in feite een lange voorgeschiedenis, die al in de negentiende eeuw begon onder het gemeenschappelijk Frans koloniaal bestuur.

De Conferentie van Staatshoofden is het hoogste orgaan van de UEMOA, gevolgd door de Raad van Ministers. Op deze niveaus worden alleen principiële uitgangspunten en de grote politieke opties besproken. Het hart van de UEMOA is de Commissie, die zetelt in Ouagadougou, de hoofdstad van Burkina Faso. De Commissie is geheel ingericht volgens het model van de Europese Unie, met voor een aantal jaren benoemde Commissarissen die collectief politiek verantwoordelijk zijn voor het dagelijks bestuur van de Unie. Net als in de EU zijn deze Commissarissen vooraanstaande politici uit de betrokken landen, die overeenkomstig een weloverwogen politieke dosering door hun nationale regeringen zijn voorgesteld.

Het verdrag voorziet ook in een aantal onafhankelijke controle-organen, zoals het Hof van Justitie, eveneens gevestigd in Ouagadougou. Dit Hof zorgt ervoor dat de verplichtingen van staten nagekomen worden. Het waakt ook over de officiële juridische interpretatie van het verdrag en toetst het nakomen van dit verdrag. Een belangrijke bepaling in het statuut van de UEMOA stelt trouwens dat het recht van de UEMOA voorrang heeft op het nationale recht in de lidstaten, precies zoals dat in de Europese Unie het geval is.

De voornaamste taak van de Commissie wordt gevormd door de ontwikkeling van een gemeenschappelijke markt. De eerste stap is de vorming van de vrijhandelszone (afschaffing van interne tarifaire en non-tarifaire grenzen), gevolgd door een douane-unie (dezelfde tarieven naar buiten). Sinds begin 2000 zijn er in elk land in principe nog slechts drie externe tarieven, van 5, 10 of 20%, maar voorlopig (namelijk voor vier jaar) komen daar compenserende belastingen bij om het verlies aan inkomsten van de staat op te vangen en om tijdelijk de lokale produktie te beschermen. Bovendien verloopt in de praktijk invoering van deze tarieven moeizaam bij gebrek aan identieke classificatie van goederen en het ontbreken van precieze regels van oorsprong voor de in of uit te voeren produkten. De ironie van de interne open markt is dat de onderlinge handel *de facto* vrij en open is, want er is thans vaak meer smokkel dan officiële handel. Met andere woorden, de evolutie naar het nultarief is een bevestiging van wat de praktijk voor een groot deel allang te zien geeft.

Daarnaast wordt in de UEMOA hard gewerkt aan convergentie van het nationale beleid op economisch en financieel gebied, inclusief monetaire normen voor het financieringstekort van de nationale overheid. Een

gemeenschappelijk kader voor economisch beleid wordt ontwikkeld en men werkt aan harmonisatie van statistieken. Ook wordt de weg voorbereid om sectorgewijs beleid te harmoniseren, zoals inzake transport en industrie. In elke lidstaat functioneert een Comité National de Politique Économique (CNPE), die de Commissie bijstaat bij uitwerking van het verdrag, invoering van de douane-unie en het toewerken naar convergentienormen.

Verhouding met de Europese Unie

De EU ondersteunt regionale integratiepogingen. Behalve aan de UEMOA geeft zij in Afrika ten zuiden van de Sahara ook steun aan de COMESA, waar men erin is geslaagd de export *binnen* de gemeenschappelijke markt van 4% (1985) tot 8,3% (1997) te laten stijgen, aan SADC, aan de Indische-Oceaan-Commissie en aan ECO-WAS. De onderlinge handel in het UEMOA-gebied is anno 1996 tot zo'n 9% van de totale handel gestegen.⁹

De Europese Unie streefde bij de vernieuwing van het Verdrag van Lomé naar een vrijhandelsakkoord met een aantal groepen van landen, zogenaamde regionale-integratie-overeenkomsten. Daarbij werd voorgesteld het zogeheten niet-wederzijdse karakter van de Lomé-conventie af te schaffen (de overeenkomst met staten in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan, ofwel de ACS-landen). Die landen betalen namelijk geen invoerrechten voor hun export naar Europa, terwijl de EU-lidstaten wel voor hun uitvoer naar ACS-landen onder tarifiering vallen. Hierover kon geen akkoord worden bereikt. Men werd het wel eens over verlenging van acht jaar van het Verdrag van Lomé, nu dat van Cotonou. De door de EU gewenste wederkerigheid en regionale vrijhandelszones zullen pas aan het einde van die periode worden ingevoerd. Het in 2000 getekende Verdrag van Cotonou houdt de preferenties van de oude Lomé-conventie dus in stand tot 2008.

De UEMOA-landen maken elk afzonderlijk ook deel uit van de groep van ACS-landen. Gedurende de looptijd van het Cotonou-verdrag (dus acht jaar) zullen er nieuwe regionale handelsovereenkomsten gesloten worden, die de vorm moeten krijgen van door de WTO geaccepteerde regionale economische *partnerships* met de EU (*Regional Economic Partnership Agreements* of REPA's).¹⁰ Er wordt gedacht aan een overgangperiode van 12 jaar. De keuze welke landen samen zo'n regionale *partnership* zullen vormen, ligt bij de ACS-landen zelf. Ze kunnen ook gebaseerd zijn op bestaande organisaties, zoals de UEMOA.

In het Verdrag van Cotonou heeft de EU nieuwe prioriteiten geformuleerd ten aanzien van het samenwerkingsbeleid met betrekking tot Afrika. Deze betreffen respect voor de mensenrechten; een rol voor niet-gouvernementele organisaties en de particuliere sector; en

een soort besluitvorming over besteding van de overeengekomen bedragen, inclusief de mogelijkheid dat de EU dat geld anders kan aanwenden indien het niet tijdig wordt uitgegeven. De EU zal de ACS-landen nog meer bijstaan om in de wereldeconomie te integreren en er zal ook meer hulp voor regionale institutionele ontwikkeling gegeven worden. Er wordt gestreefd naar handels-overeenkomsten die sporen met de strategische keuzen die ACS-landen zelf gemaakt hebben en die ook aanvaardbaar zijn voor de WTO.

De EU is de partnerorganisatie bij uitstek van de UEMOA. De EU heeft al uitgebreide technische bijstand verleend bij de totstandkoming van de organisatie en een samenwerkingsprogramma opgezet dat naar de naam PARI (*Programme d'Assistance Régionale Intégrée*) luistert. In eerste instantie werd daarvoor 14,4 miljoen euro uitgetrokken en in maart 2000 kwam daar nog eens 65 miljoen euro bij. De Europese technische en financiële steun is van levensbelang voor het integratieproces.

De EU is zelf een regionale organisatie met heel veel institutionele ervaring op het gebied van economische integratie. Verdere hulpverlening is zeker wenselijk, zodat de UEMOA een werkelijk zelfstandige organisatie kan worden, met een eigen politieke en economische inhoud, die meer behelst dan het gebruik van het franc als eenheidstaal en een gemeenschappelijke munt, en ook verder gaat dan het vrijmaken van het handelsverkeer.

Regionale of multilaterale akkoorden?

De WTO is het podium geworden voor onderhandelingen over de liberalisering van de wereldhandel op mondiaal niveau. Dat is gebleken bij de in december 1999 in Seattle gehouden ministersconferentie over een nieuwe (Millennium) handelsronde. Op de tweejaarlijkse ministersconferentie in Qatar in november 2001 slaagden de WTO-lidstaten er eindelijk in tot een besluit te komen over de agenda voor die handelsronde. Positief was dat in Qatar meer rekening werd gehouden met de belangen van ontwikkelingslanden en dat Afrika weer met één stem sprak, wat in het verleden lang niet altijd het geval was. Ook ontstonden er nieuwe coalities tussen ontwikkelingslanden; de hoop is dat de Millennium-ronde een ontwikkelingsronde zal worden.

De hier behandelde integratievormen zijn voorbeelden van regionale handelsakkoorden, die gezien kunnen worden als een stap in de richting van een multilateraal handelsakkoord.¹¹ Ontwikkelingslanden kunnen in dat kader ervaring opdoen met vrijere handel. Ze kunnen echter ook het multilaterale onderhandelingsresultaat ondermijnen, indien het doel veeleer is handel *binnen* de regio dan in het multilaterale systeem te bevorderen.¹² Volgens de regels van de WTO moeten die regionale handelsakkoorden goedgekeurd worden;

dat gebeurt alleen wanneer ze niet strijdig zijn met de regels van de WTO.

De UEMOA past in elk geval bij de Europese visie, die regionale akkoorden als tussenstappen ziet in de 'globalisering', een soort oefenterrein dus, zoals de EU zelf trouwens ook een tussenzone is tussen de nationale economie van de lidstaten en de wereldeconomie. De EU-visie verschilt in dat opzicht nogal van de standaardopvatting binnen WTO, Wereldbank en IMF, waar men globalisering eerder ziet als rechtstreeks streven van afzonderlijke staten naar vrijhandel en internationale investeringen. In die kringen rijzen vaak kritische vragen over het verschijnsel en de ambitie van regionale tussenstations op de weg naar een volledig geliberaliseerd mondiaal handels- en investeringsbeleid. Hoe verhoudt de UEMOA zich nu tot de regels van de wereldhandelsorganisatie?

Op het eerste gezicht is er een probleem voor de UEMOA, omdat bevordering van onderlinge vrijhandel af kan wijken van het basisprincipe van de meest begunstigde natie. Artikel XXIV van het GATT-verdrag (voorganger van de WTO) noemt een reeks voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat een vrijhandelszone of douane-unie verenigbaar is met het multilateraal handelsstelsel. Onderlinge tariefpreferenties, zoals door de UEMOA afgesproken, moeten gemeld worden bij het WTO-secretariaat, dat vervolgens nagaat of deze niet in strijd zijn met bestaande multilaterale handelsafspraken. De UEMOA is overigens als regionale organisatie verenigbaar met de WTO, dank zij de 'enabling clause', overeengekomen in de Tokio-ronde van de GATT in 1979, waarbij ontwikkelingslanden vrijgesteld worden van de lastige en soms onduidelijke uitzonderingsvoorwaarden, zoals voorzien in artikel XXIV GATT.

Sterke en zwakke punten

Door het voortdurend aankondigen van integratieplannen worden grote verwachtingen gewekt bij de bevolking, maar er komen ook vragen op naar het doel van de integratie in Afrika. De kernvraag is in het geval van de UEMOA: in welke mate is de UEMOA in staat bij te dragen aan de economische en politieke transformaties die dringend noodzakelijk zijn om de armoede en de onderontwikkeling in de zone te verminderen? Draagt de UEMOA enigszins bij aan het scheppen van welvaart en helpt integratie de marginalisering in de wereldeconomie te verminderen? Is de regionale superstructuur van de UEMOA inderdaad een geschikt middel om dit deel van Afrika te laten profiteren van de baten van het wereldomvattend globaliseringsproces?

De gemeenschappelijke munt is en blijft de echte basis van de UEMOA, in plaats van de opbouw via een gemeenschappelijke markt, wat logischer zou zijn geweest en in de EU het geval is. Dit is in zekere zin

ook de achilleshiel van de UEMOA. De aan de Franse frank gekoppelde eigen munt zorgde jarenlang voor een lage inflatie en monetaire stabiliteit, maar verhinderde per definitie elke autonome poging tot afzonderlijke wisselkoersaanpassingen door een lidstaat.¹³ De dure munt legde weliswaar de inflatie aan banden, maar was tegelijk volkomen ongeschikt om een snelle exportgroei te bevorderen.

De prijs van deze koppeling aan de Franse frank werd gedragen door de Franse schatkist. In West-Afrika werd gevreesd dat een nieuwe spectaculaire devaluatie plaats zou kunnen hebben na de definitieve invoering van de euro. Frankrijk heeft altijd geprofiteerd van de vaste wisselkoers, omdat de invoer van producten vanuit Frankrijk daardoor gemakkelijker werd. In de meeste voormalige Franse koloniën zijn die importen dan ook nog steeds aanzienlijk en zijn ze niet geheel vervangen door goedkope producten uit Azië.

Wat de eenmaking van de markt betreft: de winnaars bij het tot stand komen van de interne markt zijn Ivoorkust en (in mindere mate) Senegal, omdat in deze twee landen het leeuwendeel van de industriële productie binnen de Unie plaatsvindt. Maar deze gemeenschappelijke markt stelt niet zoveel voor, omdat er vrij weinig formeel onderling handelsverkeer is. De intraregionale handel bedroeg in de jaren '90 slechts 10% van de totale handel, slechts een fractie meer dan in de jaren '80. Landen als Niger, Burkina Faso, Togo en Guinee-Bissau zijn in feite zeer kwetsbare en hulpafhankelijke landbouweconomieën en zij moeten het vooral hebben van het vrij verkeer van personen (migratie naar de rijkere kustlanden).

Helaas wordt in Ivoorkust deze instroom van migranten, die reeds in de koloniale tijd begon, steeds meer gezien als een bedreiging. In het najaar van 2000 vonden er bloedige rellen plaats, gericht tegen Burkinabese gastarbeiders. De vermeende Burkinabese afkomst van Alassane Ouattara (na een carrière bij de Wereldbank werd hij eerste minister onder de president Houphouët Boigny), een belangrijk politicus en president-skandidaat, was in Ivoorkust een reden voor uitsluiting bij de presidentsverkiezingen. Ivoorkust is dus weliswaar akkoord met vrijmaking van het handelsverkeer, maar het vrij verkeer van personen, noodzakelijk complement als men ook een economische unie wil bereiken, blijft een struikelblok. Indien deze partner van de UEMOA verder zou afglijden naar anarchie, dan staat het voortbestaan van de Unie op het spel.

Politiek gezien roept het UEMOA-gebied het beeld op van een relatief rustige zone in vergelijking met bijvoorbeeld Centraal-Afrika. Ook hier past echter een nuancering. In het hoofdkwartier van de UEMOA in Ouagadougou stond men volkomen machteloos toen in juni 1998 Senegalese troepen Guinee-Bissau binnenvielen. Op geen enkele manier was de UEMOA in staat bij

te dragen aan de oplossing van deze crisis, waarbij twee lidstaten in een kortstondig militair conflict verwickeld raakten. Voor de EU is integratie ook een opstapje naar vrede, zoals het proces in Europa zelf immers ook gewerkt heeft, na twee wereldoorlogen in één eeuw. Aanzetten tot regionale integratie blijken in Afrika dus niet altijd automatisch tot een vreedzame politieke dialoog te leiden.

Frankrijk heeft op een handige manier de UEMOA onder de hoede van de EU geplaatst en de kostprijs van het institutionele prijskaartje van de Franse naar de Europese belastingbetaler verschoven. In een artikel in de *Financial Times* (14 april 2001) over de mogelijke uitwegen van Ivoorkust uit het 'financieel moeras' concludeert men dan ook dat veel af zal hangen van het vermogen en de bereidheid van de Fransen de Europese Unie te beïnvloeden om steun aan dit soort integratieprocessen te blijven geven. Wellicht zou zonder de EU, die de rol van Frankrijk had overgenomen, de UEMOA niet zo'n betrekkelijk stevige hoeksteen van Afrikaanse integratie zijn geworden. Waarschijnlijk zou deze instelling eerder als een zwak kaartenhuisje zijn ingestort, want de UEMOA is financieel van Frankrijk en institutioneel van de EU afhankelijk. De UEMOA lijdt aan een kostbare imitatiezucht. Het samenwerkingsverband lijkt soms een slaafse navolging van het Europese integratiemodel, onaangepast aan de ontwikkelingsproblematiek van de zone. De procedures zijn heel gelijkend en in de praktijk is de UEMOA in Ouagadougou net zo bureaucratisch als de EU in Brussel.

Het grote probleem daarbij is dat deze West-Afrikaanse economieën met totaal andere problemen dan de EU worstelen, in de eerste plaats met structurele en uitzichtloos schijnende armoede. Regionale integratie is zeker een noodzakelijk element van pogingen om Afrika niet verder te marginaliseren. Het zou dan toch bij voorkeur moeten gaan om een echte integratie, dat wil zeggen een samenwerkingsvorm die de onderlinge handel bevordert, die op eigen benen kan staan en die de aanpak van de armoedeproblematiek mede tot doel heeft.

Conclusies

Het totaalbeeld met betrekking tot de economische integratie in Afrika is dat van een onsamenhangend geheel van elkaar gedeeltelijk overlappende instellingen op zoek naar middelen om te overleven. Het is een lappendeken van moeizaam vorderende pogingen van integratie, waarbij verdergaande economische integratie voorsnog een vage droom blijft. Terwijl allerhande grootse verklaringen over eenheid worden afgelegd, blijft Afrika in feite erg verbrokken en loopt het continent helemaal achteraan in de economische wedloop tussen landen in het kader van het proces van mondiale 'globalisering'.

De EU verleent veel steun aan economische integra-

tie, bijvoorbeeld via het Euro-Mediterrane partnerschap. De mogelijkheid van verdere hulpverlening door de EU aan de UEMOA lijkt op het eerste gezicht zinvol, enerzijds omdat zulke hulp nauw aansluit bij het eigen karakter van de EU als regionale instelling, anderzijds omdat de UEMOA een relatief succesvolle poging tot regionale integratie in Afrika is, gemeten in termen van institutionele ontwikkeling en monetaire samenwerking. De grote uitdaging voor de UEMOA bestaat erin een eigen structuur op te bouwen die aangepast is aan de typische noden in deze regio, en de Europese hulp zodanig te gebruiken, dat dank zij (of naast en bovenop) de monetaire unie, de liberalisering van de handel en harmonisering van het economisch beleid, ook een werkelijke bijdrage wordt geleverd aan vermindering van de armoede.

Eventuele verdere steun aan UEMOA moet echter ook gezien worden in de West-Afrikaanse context. De relatie UEMOA-ECOWAS moet dringend op de helling, want beide organisaties bouwen parallel verder aan structuren. Beide hebben een Hof van Justitie en een Parlement voorzien en ingebouwd in hun structuren. Overlap moet vermeden worden; donoren hebben hier een verantwoordelijkheid. Verdere steunverlening aan UEMOA zou wel eens niet op haar plaats kunnen zijn, zolang deze verdubbeling van inspanningen blijft voortbestaan. Aredo zegt daarover: "There is a clear competition between UEMOA and ECOWAS, and the two organisations have tackled similar problems at the same time without any consultations or co-ordination and with different solutions."¹⁴ Aangezien de EU donor is van beide instellingen, is hier voor haar een rol weggelegd van bruggenbouwer bij de eenmaking van deze twee regionale instellingen in West-Afrika.

De discussie of en hoe ontwikkelingslanden van internationale handel profiteren is weer actueel. De vraag is welke rol ontwikkelingssamenwerking kan spelen bij bevordering van groei en een betere verdeling van de welvaart via deze handel. Integratie is belangrijk voor Afrika en in het nieuwe tijdperk van multilateralisme zijn er ook nieuwe kansen. De UEMOA is een interessante vorm van subregionale integratie in Afrika die een gedeelte van West-Afrika beter kan laten aansluiten bij het algemene proces van mondiale economische integratie of van globalisering. In die zin is de UEMOA een van de hoekstenen van echte Afrikaanse economische integratie.

De UEMOA is op zich zelf een van de beter geslaagde integratiepogingen in Afrika, die ook al voordelen heeft opgeleverd, zoals lage inflatie, marktexpansie, beleidsharmonisatie en relatieve vrede en veiligheid. Binnen West-Afrika heeft de UEMOA door het streven naar een douane-unie en het voeren van gemeenschappelijk monetair en economisch beleid ervoor gezorgd dat de voordelen van de in de koloniale tijden reeds bestaande

eenheid van beleid in het gebied niet verloren gingen.

De UEMOA is echter zeer donorafhankelijk, in de eerste plaats van de Franse schatkist, in de tweede plaats van de Europese Unie. Daardoor ook is een kaartenhuis ontstaan, een post-koloniaal systeem dat blijft bestaan zolang de donoren betalen. Zoals McCarthy het formuleert: 'France, it should be noted, has enabled an inherently unsustainable arrangement to survive.'¹⁵ De EU staat dus voor een moeilijke politieke keuze, die vanuit de in het kader van de Cotonou-onderhandelingen ingenomen standpunten dat er Regionale Economische Partnerships moeten komen, niet vermeden kan worden, namelijk of het vooral de UEMOA wil ondersteunen, of veeleer ECOWAS een werkelijke kans wil geven.

De effecten van het integratiestreven van UEMOA op armoedebestrijding lijken vooralsnog beperkt. Bovendien is de verdubbeling van structuren tussen UEMOA en ECOWAS een verspilling die dit gebied zich niet kan veroorloven. Of de gemeenschappelijke munt, het vrijmaken van het handelsverkeer en de harmonisering van economisch beleid in de UEMOA voldoende zijn om de onderliggende problematiek van de armoede succesvol te verhelpen, is vooralsnog onduidelijk. ■

Noten

- 1 Jacob Viner, *The custom union issue*, New York, 1950. De geciteerde indeling in vijf stadia wordt door J.U. Nielsen, H. Heinrich en J. Hansen, *An economic analysis of the European Community* (Londen, 1991) aangevuld met een derde fase van een 'internal commodity market', waar ook de niet-zichtbare handelsbarrières geslecht worden.
- 2 Een groot aantal recente studies over Afrikaanse integratiepogingen is gebundeld in vier delen onder redactie van A. Oyejide, B. Ndulu en J. W. Gunning, *Regional integration and trade liberalisation in Sub-Saharan Africa*, Londen, 1996.
- 3 K.S. Ouali, *Intégration et développement*, Londen, 1990. Hij bundelt tien bijdragen over de voor- en nadelen van de Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO).
- 4 Voor studies over dit proces zie de Afrikaanse onderzoeker S.K.B. Asante, *Regionalism and Africa's Development*, Londen, 1997; en E. Cerexhe & L. le Hardy de Beaulieu, *Introduction à l'Union économique ouest africaine*, Ouagadougou/Parijs, 1997.
- 5 Deze stamt uit 1994 en werd voorafgegaan door de Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale uit 1966, waarvan de Centraal Afrikaanse Republiek, Congo Brazaville, Gabon, Kameroen en Tsjaad ook al deel uitmaakten. In 1989 is Equatoriaal Guinee toegetreten.
- 6 Voor een kort overzicht van het Euro-Med partnership zie M.P. van Dijk, 'De onderbuik van Europa, Het Euro-Med partnership over handel en sociale programma's', in: *Inzet*, jrg 8, nr 44, 1999, blz. 11-14. De *Internationale Spectator* gaf aandacht aan het zogeheten Barcelona-proces in D. Comijs, 'Het Euro-Mediterrane partnerschap: meer dan markt alleen' (maart 2000, blz. 136-140).
- 7 Het betreft Benin, Burkina Faso, Ivoorkust, Mali, Mauretanië, Niger en Senegal. Guinee Conakry weigerde mee te doen.
- 8 Dit standpunt wordt verwoord in U. Ezenwe, *ECOWAS and the economic integration of West Africa*, Ibadan, 1984.
- 9 Voor de EU bedraagt dit percentage 62 en voor NAFTA 47 (volgens Wereldbank, *Trade blocks*, New York, 2000).
- 10 In de laatste fase van de onderhandelingen heeft men de R van regionale in REPA's laten vallen. Nu gaat het om EPA's, wat impliceert dat wanneer het een ACS-land niet lukt met andere landen tot een regionale handelsovereenkomst te komen, het ook een afzonderlijk verdrag met de EU kan afsluiten. Invoering van deze REPA's zal in een overgangperiode na 2008 plaatsvinden.
- 11 In M.P. van Dijk en S. Sideri, *Multilateralism versus regionalism: Trade issues after the Uruguay Round* (Londen, 1996) wordt de vraag behandeld of regionale akkoorden te verkiezen zijn boven mondiale handelsakkoorden, zoals de Uruguay-ronde.
- 12 B.L. Das, *An introduction to the WTO agreements* (Londen, 1998) wijst op de mogelijkheid dat regionale handelsovereenkomsten multilaterale handelsovereenkomsten ondermijnen.
- 13 Cornelisse heeft de aanloop tot de devaluatie van de F CFA, die in 1994 plaatsvond en 50% bedroeg, geanalyseerd; Qualman heeft de gevolgen voor het Midden- en Kleinbedrijf, in het bijzonder in Senegal, bestudeerd. P.A. Cornelisse, 'De Westafrikaanse Monetaire Unie onder druk', in: *ESB*, 13 december 1989, blz. 1236-1240; en R. Qualman, 'Adjusting to the CFA franc devaluation in Senegal', in: *Small Enterprise Development*, Vol. 8, No 3, 1997, blz. 26-34.
- 14 D. Aredo, *Regional economic communities in Africa: a failure of collective action?*, Addis Ababa, Bijdrage aan de Ninth Annual Conference on the Ethiopian economy, 1999.
- 15 C. McCarthy, 'Regional Integration', in: Stephen Ellis, *Africa now*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, DGIS, 1999.

Over de auteurs

MEINE PIETER VAN DIJK is hoogleraar aan de Erasmus Universiteit en *senior economist* aan het Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS), Rotterdam;

KAREL VAN HOESTENBERGHE is adviseur voor ontwikkelingsprojecten, thans namens de EU werkzaam als *consultant* voor de ECOWAS in Lagos (Nigeria).

Een slimme vos anderhalf jaar president in Mexico

RAYMOND BUVE

Tussen goede bedoelingen en magere resultaten

ZEVENTIG JAAR KENDE MEXICO EEN president uit de partij van de geïnstitutionaliseerde revolutie, de PRI. Zeven decennia regeringen van het revolutionair gevestigd belang. Tot in 2000 het uur van verandering kwam met de partij van nationale actie. Min of meer tegen de verwachting in won Vicente Fox, de kandidaat van de *Partido de Acción Nacional* (PAN), de presidentsverkiezingen in juli 2000, omdat veel Mexicanen in ieder geval van de eeuwige PRI-regeringen af wilden; ze hadden er verder weinig vertrouwen in dat de kandidaat Cuauhtemoc Cárdenas van de intern verdeelde linkse *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) dit huzarenstukje voor elkaar zou kunnen krijgen.

Wie is Vicente Fox? Hij begon na een schitterende carrière in het bedrijfsleven pas laat aan een politieke loopbaan. Dat hing deels samen met zijn Spaanse afkomst: tot de grondwetsherziening van 1992 beperkte de wet het presidentschap van de Republiek tot uit Mexicaanse ouders geboren personen. Met de congressverkiezingen van 1997 begon zijn campagne. Hij week van meet af aan sterk af van de campagnes van alle andere politieke partijen, doordat zijn vrienden uit het zakenleven in korte tijd een eigen organisatie uit de grond stampten, de *Amigos de Fox*. Die Vrienden van Fox hadden zoveel succes, dat hij los van zijn eigen partij, de PAN, via substantiële *fundraising* een indrukwekkende campagne kon voeren. Vlak voor de verkiezingen van juli 2000 telde deze campagne-organisatie naar eigen zeggen bijna vijf miljoen leden, heel wat meer dan de PAN zelf. De ontwikkeling van deze politieke machtsbasis had gevolgen voor de partij. De *Amigos* legden de kandidatuur van Fox min of meer op aan de PAN; de partij profiteerde van het charisma van de joviale en voor de vuist weg sprekende Vicente Fox,

De Mexicaanse president Vicente Fox heeft de beloften die hij in de verkiezingsstrijd van 2000 aan de bevolking heeft gedaan, nog lang niet kunnen waarmaken. De Mexicanen moeten voorlopig de broekriem blijven aanhalen.

maar zij had hem zeker niet onder controle. Dat werd volstrekt duidelijk bij de formulering van de politieke plannen en de samenstelling van het kabinet. Fox hield zich niet aan de tijdens zeventig jaar PRI-bewind heersende exclusiviteit van de macht voor de eigen partij van de president.¹

Op 1 december 2000 trad Fox aan. Hij had tijdens zijn verkiezingscampagne heel wat beloften gedaan: een meerpartijencoalitie; zeven procent economische groei; jaarlijks extra werkgelegenheid voor 1,3 miljoen mensen; een nieuw en doelmatig ministerie om de belabberde openbare veiligheid op te kalefateren; en een doorbraak in onderhandelingen met de Verenigde Staten over herziening van NAFTA, waarvan Mexico sinds 1994 deel uitmaakt.² Ook wilde hij dat zijn regering de zich al jaren voortslepende onderhandelingen met de rebellen in Chiapas snel vlot zou trekken. Ten slotte zouden de politieke en economische misdrijven uit de PRI-periode worden aangepakt. Onder dat laatste viel ook de bestrijding van de notoire corruptie. Al vele voorgangers hadden zo'n voornemen als ritueel uitgesproken, zonder dat het ooit tot daden kwam. Fox werd op de avond van zijn overwinning toegejuicht door een enorme menigte, die riep 'No nos falles' (Stel ons niet teleur!).³

Hoe is het Fox in zijn eerste jaar vergaan? Kijken we naar de populariteitscijfers, dan is de president gezakt

van 71% in maart 2001 naar minder dan 50% een half jaar later. Dat is zuur, zeker als we weten dat in die zelfde periode de linkse burgemeester van Mexico-Stad, López Obrador – ondanks de gigantische problemen van deze stad van 20 miljoen inwoners – kans zag in de peilingen te stijgen tot 43%, dat is evenveel als de woordvoerster en nu echtgenote van de president, Martha Sahagún. Terwijl López Obrador zelfs in de meer rechtse pers werd erkend als iemand die behoorlijk in zijn functie is gegroeid, werd Fox van alle kanten bekritiseerd; dat werd er niet beter op toen hij in november 2001 uitviel naar de pers en haar beschuldigde van vuilspuiterij. Men valt nu over hem heen, wijst erop dat Fox onvoldoende profiteert van de kansen die het zo sterk presidentiële systeem van Mexico hem biedt, dat hij ruziënde ministers hun gang laat gaan en zelf uitmunt door uitspraken die even later door ministers of afgevaardigden van de PAN moeten worden herroepen.⁴

Alleen de rooms-katholieke kerk voelde zich genoodzaakt Fox enigszins in bescherming te nemen, want in een 'wild en onbeschaafd' Mexico vol onrechtvaardigheid en onveiligheid zijn veranderingen nu eenmaal moeilijk. De Kerk heeft alle reden Fox dankbaar te zijn. Fox heeft als eerste president in zeker anderhalve eeuw op de dag van zijn installatie een bezoek gebracht aan de basiliek van de Maagd van Guadalupe, patrones van Mexico, een dusdanig kerkelijk symbool, dat géén enkele anticlericale regering zich daar ooit aan heeft willen branden. Nu heeft Fox zelfs de Paus uitgenodigd in het kader van de heiligverklaring van Juan Diego, de indiaanse boerenzoon die deze Maagd op een 12de december in de zestiende eeuw zag verschijnen.⁵

Van de vele beloften is inderdaad weinig terechtgekomen, maar het is wel erg eenvoudig de schuld vooral bij Fox te leggen, want de Amerikaanse recessie en 'elf september' waren in 2000 moeilijk te voorzien. De president heeft op het internationale vlak geprobeerd Mexico, ondanks de volstrekt dominerende relatie met de Verenigde Staten, uit de positie te halen waarbij het met de rug naar Latijns-Amerika toegekeerd stond en altijd het oog gericht had op de noorderbuur. Arm Mexico, zo ver van God en zo dichtbij de Verenigde Staten, luidde de zinspreuk. Fox heeft nu echter meer aandacht voor Brazilië, de Mercosur, het probleem-Colombia en Mid-den-Amerika.⁶

Verhouding met de Verenigde Staten

Het eerste presidentiële bezoek van George Bush Jr gold collega Fox in februari 2001 op diens boerderij, terwijl Fox op zijn beurt vóór zijn officiële staatsbezoek op 4 september minstens drie andere bezoeken aan de Verenigde Staten bracht, waarbij hij contact had met de president zelf, verscheidene gouverneurs, ondernemers en vakbondsleiders. Voor Fox was het hoofdthema niet

het Amerikaanse stokpaardje van de drugsbestrijding, maar het afdwingen van erkenning dat drie en een half miljoen Mexicaanse arbeiders een noodzakelijke en onmisbare bijdrage leverden aan de Amerikaanse economie. Fox drong in het voorjaar van 2001 aan op legalisering van hun status en een officiële regeling voor arbeidsmigratie tussen beide landen. Dit thema hadden de Amerikanen tot nog toe zorgvuldig uit de NAFTA weten te houden. Fox kon trouwens inspelen op een groeiend besef in de Verenigde Staten dat het gebied aan beide zijden van de wederzijdse grens, met in totaal 24 miljoen inwoners, zich ontwikkelt tot een eigen natie, *América*, met een formidabele economie en een eigen cultuur. Het weekblad *Time* suggereerde zelfs dat de grens als zodanig plaats zou kunnen maken voor een nieuwe eenheid, omdat veel Amerikanen Mexico niet langer zouden zien als een achtertuin, maar als een ietwat ongemakkelijke realiteit waarvan ook hun eigen toekomst afhangt.⁷ Maar al tijdens het staatsbezoek, een week vóór de grote terroristische aanval, prevaleerde de harde werkelijkheid. Bush verklaarde weliswaar dat de belangrijkste buitenlandse relatie van de Verenigde Staten Mexico betrof, maar Fox' voorstel voor een betere migratieregeling voor Mexicanen werd niet bepaald enthousiast begroet, laat staan Fox' spontane suggestie al in 2001 tot een akkoord te komen over legalisering. De recessie kostte tenslotte steeds meer banen in de Verenigde Staten en verminderde er het animo voor welke nieuwe regeling dan ook.

De ramp van 11 september deed de deur letterlijk dicht, mede omdat de Mexicaanse president, nota bene een week eerder met alle égarde ontvangen, nogal langzaam en aarzelend zijn solidariteit betuigde, dit tot ergernis van veel Amerikanen. De recessie, dit incident en de voorlopig exclusieve Amerikaanse preoccupatie met terrorisme deden vrijwel alle onderwerpen in de ijskast belanden, naar men verwacht op z'n minst voor twee of drie jaar, ofwel voor de rest van de presidentiële termijn van George Bush. Anders dan Fox wellicht zou wensen, beklemtoont de huidige Amerikaanse politiek bovenal de eigen nationale veiligheid, wat gepaard gaat met scherpere afgrenzing van de grenzen, verscherping van de douanecontrole en een strenger optredende grenspolitie en nieuwe maatregelen ter bevordering van regionale beheersing en veiligheid in het Caraïbisch gebied. Dit nieuwe perspectief heeft in Mexico tot een heftige discussie geleid over het buitenlands beleid van het kabinet-Fox. Terwijl de minister van buitenlandse zaken blijft volhouden dat de kabinetsdoeleinden inzake de bilaterale relaties overeind blijven en dat er zelfs voortgang is geboekt, menen sceptici dat de Verenigde Staten niet alleen Mexico in de kou hebben laten staan, maar hun Mexico-beleid zelfs fundamenteel hebben gewijzigd.⁸

De grote afhankelijkheid van de Mexicaanse econo-

mie – 75% van de invoer en 90% van de uitvoer betreft de Verenigde Staten – had tot gevolg dat Mexico als géén ander Latijns-Amerikaans land werd getroffen door de Amerikaanse recessie en de ‘elf september’-dip. De economische groei, in het laatste kwartaal van 2000 nog 6,9%, kelderde tegen de zomer van 2001 al naar bijna 0% en voor dit jaar werd de verwachting bijgesteld naar 1,7%. De groei van de buitenlandse handel, in de periode 1993-2000 verdriedubbeld tot 341 miljard dollar, kwam voor het eerst sinds de toetreding tot de NAFTA tot stilstand.⁹ Combineren we deze gegevens met de dalende tendens bij de olie- en gasprijzen en de angst onder Amerikanen na elf september naar het buitenland te reizen, dan is het duidelijk dat Mexico zwaar werd getroffen in zijn export, de olieopbrengsten en het uitermate belangrijke toerisme. Industrie en toerisme verloren tienduizenden banen; de werkloosheid schoot omhoog.¹⁰ Thans zijn de olieprijsen hoger en staat het toerisme er beter voor, maar het was duidelijk dat de overheidsinkomsten flink zouden tegenvallen; dat werd nog erger toen bleek dat Fox politiek zwaar in het defensief werd gedrongen vanwege zijn voorstellen voor belastinghervormingen die de staatskas moesten spekken.¹¹

De president geblokkeerd

Dat het imago van de president binnenslands negatief is, heeft te maken met zijn persoonlijkheid, de samenstelling van het kabinet en het probleem dat de PAN zowel in het Huis als in de Senaat géén meerderheid heeft, terwijl de Mexicaanse politieke cultuur in een overgangsfase verkeert van een dominante en door de president beheerste regeringspartij naar een op compromissen gebaseerd meerpartijensysteem.

De president is een flapuit, die op reis herhaaldelijk door ministers en thuis door afgevaardigden van de eigen partij wordt tegengesproken. Zo werd de presidentiële opmerking tegenover de pers dat de beslissing over de plaats van het nieuwe vliegveld van de hoofdstad al was genomen, prompt tegengesproken door de minister van binnenlandse zaken. En toen Fox constateerde dat de belastinghervorming gereed was, werd hij door zijn eigen partij teruggefloten.

Zowel het partijenstelsel als het presidentschap bevindt zich in de overgangsfase van eeuwige regeringspartij met absolute meerderheid onder een president met een grote mate van legale en extra-legale¹² politieke macht naar een drie-partijensysteem zonder absolute meerderheid voor één partij, een situatie die de president dwingt tot een intensieve dialoog met het Congres en het sluiten van tal van compromissen buiten zijn eigen partij. Die overgangsfase begon al onder de vorige president, Zedillo, toen de PRI haar meerderheid in het Huis verloor en Zedillo, dat moet te zijner verdediging

gezegd worden, bewust afstand nam van de controle over de regeringspartij en het democratisch electorale proces behoorlijk hielp verstevigen. De drie grote partijen weten echter nog niet hoe met de nieuwe situatie om te gaan. De PRI heeft het moeilijk zonder de tientallen jaren lang gebruikelijk dominerende president uit eigen gelederen; ook de afgevaardigden van de regeringspartij PAN zijn groot geworden in deze politieke cultuur en zij hebben een coördinatieprobleem met een president van de Republiek die van meet af duidelijk maakte géén president voor de PAN alleen te zijn. De PRD ten slotte was de grote verliezer, het leiderschap mokte en besloot tot scherpe oppositie. Het gevolg was dat de door Fox beloofde nationale regering er maar ten dele kwam, want de PRD weigerde de in de sociale sector aangeboden regeringsposten. Enkele *Priistas* traden wel toe tot het kabinet, maar dit is eerder een weerspiegeling van de *Amigos de Fox* dan een getrouwe vertegenwoordiging van zijn eigen partij. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de PAN herhaaldelijk ruzie kreeg met de president en ministers publiekelijk met elkaar overhoop lagen. Voor het verwezenlijken van de presidentiële plannen moeten nu voortdurend compromissen worden gesloten met links of met de PRI.¹³

Belangrijke wetsontwerpen kwamen derhalve niet of goeddeels uitgekleeft door Huis en Senaat. De belangrijkste voorbeelden van deze plannen waren de wet op de rechten van de Indianen, de belastinghervormingen en de wet op de openbaarheid van stukken, mede bedoeld om met het verleden in het reine te komen.

De *Ley Federal de Derechos y Cultura indígena* was vooral bedoeld om het slepend conflict in Chiapas op te lossen. Waar ging het om? In januari 1994 begon het *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN) onder leiding van Subcomandante Marcos – een idealistische stedelijke intellectueel – een opstand. President Carlos Salinas de Gortari kon deze rebellie moeilijk met groot geweld neerslaan, omdat het zojuist in werking getreden NAFTA-verdrag een clause bevat met betrekking tot het democratisch gehalte van deelnemende landen. Salinas voelde zich genoodzaakt een Commissie van onderhandelaars in te stellen, die uiteindelijk tot een akkoord kwam over de rechten van de sterk achtergestelde Indianen. Dit akkoord bleek zowel onder Salinas als diens opvolger Zedillo (1994-2000) onverteerbaar voor de PAN en de nog aan de macht zijnde PRI. Zedillo schoof de zaak op de lange baan en het leger legde een ijzeren ring rond het gebied. Dat leidde tot geregeld optreden van Marcos in de media en indrukwekkende protestmarsen naar de hoofdstad, waarbij de grote sympathie van links en van de massa van de arme bevolking voor de rebellen duidelijk werd.

Fox gleed al voor zijn presidentschap uit over het delicate onderwerp door te beweren dat dit op een achtermiddag viel op te lossen. Hij nam inderdaad direct

maatregelen, trok een deel van het leger terug, tot woede van de generaals, en zegde toe de behandeling van de wet vlot te trekken. Sterker nog, hij was bereid Marcos en zijn EZLN in Mexico-Stad in het Congres te laten spreken. Dat werd een propagandatocht voor het EZLN, maar de weerstand bij grote sectoren van PRI en PAN werd duidelijk voelbaar. Verzet van een meerderheid van rechts, uit de PRI en van zijn eigen partij PAN leidde tot verwatering van de tekst; het ziet er echter naar uit dat het EZLN de thans bereikte kleine verbetering maximaal uitbuit, te meer daar in de deelstaat Chiapas de PRI plaats heeft moeten maken voor een gouverneur uit de linkse oppositie. Deze heeft direct de gebruikelijke contra-guerrillatactie afgeschafte en zilverde de staatspolitie. Alle vijftiengintig politie-commissarissen gingen de gevangenis in.¹⁴

Het voorstel voor een belastinghervorming komt er al evenmin ongeschonden door en loopt nu al meer dan een jaar vertraging op. Om de inkomsten te vergroten mikt Fox op verhoging van de BTW in plaats van verhoging van de inkomsten- of bedrijfsbelastingen, maar de invoering van de BTW van 15% voor voedsel en medicijnen kwam er bij de PRD en de linkervleugel van de PRI niet door. De zaak werd urgent, omdat eind december 2001 de jaarlijkse begroting voor (fiscale) inkomsten en uitgaven voor 2002 moest worden vastgesteld.¹⁵ Het ziet er naar uit dat nu het begrotingstekort oploopt, er vooral bezuinigd wordt op sociaal beleid.

Fox heeft vanaf zijn inauguratie duidelijk gemaakt dat Mexico onvoorwaardelijk zou moeten kiezen voor de rechtsstaat en dat het de mensenrechten zou respecteren. Hij diende een voorstel in tot wijziging van de nationalistische Mexicaanse grondwet. Voortaan zou het land ook volledig onder de rechtsbevoegdheid van het Internationaal Gerechtshof in Den Haag vallen. Ook beloofde Fox een Mexicaanse Commissie voor de Waarheid, die de vele notoire gevallen van repressief optreden door leger en politie diende te onderzoeken. Dit proces van de Waarheid komt maar langzaam van de grond. Het slappe optreden van de rechterlijke macht naar aanleiding van de politieke moord op een bekende advocate voor de mensenrechten leidde tot vergroot wantrouwen. Toen het Openbaar Ministerie ook nog de blunder beging mensen die al decennia vermist zijn als getuigen op te roepen, kwam er een wijdverspreid en scherp *J'accuse* vanuit de media jegens de Mexicaanse justitie.¹⁶

Voor de ministeries van binnenlandse zaken, defensie en delen van justitie verzetten zich al vierentwintig jaar met succes tegen een wet die het grondwetsartikel over het recht op informatie moet uitwerken. De behandeling van Fox' voorstel tot een wet op de transparantie en de toegang tot informatie heeft men ook nu weer weten uit te stellen: tot de volgende zittingsperiode van het Congres in 2002. Intussen neemt

vanuit de steeds kritischer wordende media de druk toe. Het linkse weekblad *Proceso* publiceerde in december 2001 de afschuwelijke foto's van de behandeling van de demonstranten die in oktober 1968 protesteerden tegen de toenmalige PRI-regering, die vlak voor de Olympische Spelen hard ingreep tegen studentenstakingen en -demonstraties. In februari 2002 heeft het Hoogerechtshof een onderzoek gelast naar de slachtpartij die op 2 oktober 1968 door de militairen is aangericht.

Dat brengt ons op de relatie tussen president en Gewapende Macht. De president is, net als zijn Amerikaanse collega, opperbevelhebber. Salinas toonde dit door in de morgen van 1 januari 1994 het leger opdracht te geven Chiapas binnen te trekken; Fox toonde dit met zijn beslissing direct na zijn aantreden in december 2000 het leger tegen de zin van de militairen uit een deel van Chiapas terug te trekken en hij bewees zijn controle over het leger met zijn belofte burgerjuristen te benoemen in de door de bevolking vrij algemeen gewantrouwde militaire rechtbanken. Hij deed dit overigens mede onder druk van de internationale mensenrechtenorganisatie *Human Rights Watch*, die Fox duidelijk maakte dat de Mexicaanse militaire justitie traditioneel een garantie was voor straffeloosheid.¹⁷ Tot overmaat van ramp kwam er ook nog een gedegen rapport uit waarin *Amnesty International* de duidelijke uitspraken van Fox over mensenrechten tijdens zijn inaugurele rede van 1 december 2000 confronteerde met de constatering dat er in alle deelstaten van Mexico nog steeds gemarteld wordt.¹⁸ Bureaucraten en (politie)generaals hebben woedend gereageerd en de schuld gelegd bij vroegere opdrachtgevers uit de PRI-regeringen. Fox aarzelt, omdat hij de PRI juist nu hard nodig heeft om andere politieke wensen, zoals belastinghervorming, door het Congres te slepen.

En hoe zit het met de belofte van openbare veiligheid na anderhalf jaar Fox? Viervijfde van de bevolking van de hoofdstad meende na één jaar Fox dat dit nog steeds het grootste probleem was, op enige afstand gevolgd door werkloosheid en corruptie. De regering kon na een jaar niet meer doen dan erop te wijzen dat het in ieder geval niet slechter was geworden en benadrukte op de nieuwe opleidingen voor politiekader, de straffere discipline en de Mexicaanse variant van meer blauw op straat.¹⁹

Beloften en werkelijkheid

Fox kampt met problemen die alles bij elkaar zorgen voor een enorme uitdaging. Wat zijn macro-economische politiek betreft gaat hij dezelfde weg als zijn voorganger Zedillo. Deels omdat hij en zijn *Amigos* nog steeds geloven in neoliberal beleid, deels omdat het IMF en de NAFTA Mexico met hun stringente regels een uiterst kleine marge hebben gelaten in het geval van

een stevige recessie.²⁰ Fox heeft de pech dat zijn verkiezingsbeloften gestoeld waren op de voorspoedige verwachtingen van 2000, maar de werkelijkheid eind 2001 was een stevige recessie. Meer dan ooit zal hij vanuit een parlementaire minderheidspositie compromissen moeten sluiten met twee gefrustreerde oppositiepartijen, terwijl de burgers die hem op 2 juli 2000 toeriepen 'stel ons niet teleur', toenemende twijfel hebben, omdat ze opnieuw het kind van de rekening dreigen te worden. Anderzijds is het hoopgevend dat de moeilijke overgang van een door de president en een eeuwige regeringspartij 'bevoogde' democratie naar een meerpartijstelsel op basis van vrije verkiezingen flink is gevorderd. Dat is niet alleen te danken aan Fox, maar ook aan zijn voorganger Zedillo en aan de veel sterker ontwikkelde *civil society* in Mexico. Veel Mexicanen zijn langzamerhand van apathische conformisten of blanco-stemmers tot kritische waakhonden geworden. ■

Noten

- 1 Darren Wallis, 'The Mexican Presidential and Congressional Elections of 2000 and Democratic Tradition', in: *Bulletin of Latin American Research*, 20-3 (2001), blz. 204-232.
- 2 North American Free Trade Area (NAFTA).
- 3 Wallis, a.w. noot 1, blz. 321.
- 4 Dagblad *La Reforma* van 5 en 6 december 2001, gewijd aan analyses van het eerste jaar van Fox.
- 5 'Un "México bronco" que vive una "incivilización" motivada por la injusticia y la inseguridad', geciteerd in *Reforma*, 5 december 2001.
- 6 'Brazil vai acelerar entendimento com o México', in: *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 10 juli 2001.
- 7 Adolfo Aguilar Zinser, 'América', in: *Reforma*, Mexico Stad, 9 juni 2001.
- 8 Lorenzo Meyer, 'Una buena política pero un mal resultado', in: *Reforma*, 6 december 2001; Carlos Ramírez, 'México-EU: vecinos, socios o conflictos' en 'Por la guerra EU desairó a México', in: *El Financiero*, Mexico Stad, 17 oktober 2001.
- 9 'Caen 6.2% ventas a EU', in: *Reforma*, Mexico Stad, 20 oktober 2001; Rapport van het Ministerie van Economische Zaken samengesteld ten behoeve van de geplande reis in september 2001 van minister Jorritsma naar Mexico. De reis werd vanwege 'elf september' afgezegd.
- 10 *El Financiero*, Mexico Stad, 18 oktober 2001.
- 11 *La Jornada*, Mexico Stad, 25 oktober 2001; 'Estancamiento económico en el primer tercio del gobierno de Fox', in: *El Financiero*, Mexico Stad, 17 oktober 2001.
- 12 Extralegaal wil zeggen dat de president zich bevoegdheden toeëigende die niet in de wet staan, maar lange tijd wel werden geaccepteerd. Een mooi voorbeeld was lange tijd de presidentiële suggestie aan een gouverneur van een deelstaat om af te treden. Tot voor kort legde geen gouverneur deze suggestie naast zich neer, omdat hij wist dat de door de president beheerste PRI vanuit haar absolute meerderheid anders de procedure voor afzetting op gang kon brengen.
- 13 Soledad Loaeza, 'Dos oposiciones en busca de línea', in: *La Jornada*, Mexico Stad, 19 juli 2001; Lorenzo Meyer, in: *Reforma*, Mexico Stad, 23 augustus 2001; René Delgado, 'Presidencialismo sin presidente', in: *Reforma*, Mexico Stad, 20 oktober 2001.
- 14 Ana Esther Ceceña, 'El Dictamen del Senado, a favor del Plan Puebla-Panama y no de los derechos indígenas', in: *The Plan vs the People*, 14 november 2001; 'Politics in Mexico. Post-rebellion pains', in: *The Economist*, 12 januari 2002.
- 15 *Ley de Ingresos y el proyecto de Egresos para 2002*.
- 16 *La Jornada en Reforma*, Mexico Stad, 7 december 2001.
- 17 Miguel Angel Granados Chapa, 'Ley de Información', in: *Reforma*, 6 december 2001; 'Reporte especial: Tlatelolco 68. Las fotos ocultas', in: *Proceso*, 9 december 2001; 'Bloedbad 1968 haalt staat Mexico alsnog in', in: *NRC Handelsblad*, 15 februari 2002; 'Fox fights phantoms of unresolved past', in: *Financial Times*, 9 december 2002; 'Promete Fox incorporar civiles a cortes militares', in: *Reforma*, 6 december 2001.
- 18 'Promete Fox incorporar civiles a cortes militares', in: *Reforma*, Mexico Stad, 6 december 2001; General retirado Alberto Quintanar Alvarez, 'El los setenta no hubo guerra sucia; se limpió al país de delincuentes', in: *La Jornada*, Mexico Stad, 7 december 2001; Amnesty International, *Mexico. Torture cases – calling out for justice*.
- 19 Sondering gepubliceerd in dagblad *Milenio*, Mexico Stad, en telefonische enquête uitgevoerd op 1 december 2001 door dagblad *Reforma*.
- 20 Enrique Quintana, 'Zedillo y Fox', in: *Reforma*, Mexico Stad, 6 december 2001.

Over de auteur

DR RAYMOND BUVE is oud-hoogleraar geschiedenis van Latijns-Amerika aan de Universiteit Leiden.

Aankondiging

Instituut Clingendael houdt voor de partners van werknemers van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en voor andere belangstellenden een **cursus Internationale Politiek**.

De cursus zal plaatsvinden op de **maandagmiddag van 9 september t/m 18 november 2002**.

Tot de onderwerpen behoren: Nederlands buitenlands beleid, Ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie, de Verenigde Naties en de politieke situatie in de belangrijkste landen en regio's.

De **kosten** van deze cursus bedragen 350,- euro.

Inschrijving via Instituut Clingendael, Afdeling Opleidingen, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, tel. 070- 3746648 of email: risri@clingendael.nl of czammito@clingendael.nl

Omstreden modernisering van Mexico en Midden-Amerika

BARBARA HOGENBOOM

IN MAART VOND DE INTERNATIONALE conferentie 'Finance for Development' plaats in de Mexicaanse stad Monterrey. Het gastland worstelt zelf ook met het ontwikkelingsvraagstuk: de helft van de bevolking is arm tot zeer arm. De armoede concentreert zich in het zuiden van Mexico. Eind 2000 lanceerde de Mexicaanse president Vicente Fox het Puebla-Panama Plan (PPP) voor de ontwikkeling van Zuid-Mexico en Midden-Amerika. Daarmee brak hij met het verleden van afstandelijke betrekkingen tussen Mexico en de Midden-Amerikaanse landen en met de eenzijdige aandacht van zijn voorgangers voor de noorderbuur als partner voor modernisering. Voor financiering van het PPP vindt overleg plaats met multilaterale instellingen, particuliere investeerders en met westerse overheden. In de regio zelf is het plan echter niet onomstreden.

Het PPP beoogt de regionale ontwikkeling van een gebied dat zich uitstrekt van Mexico-Stad tot de oostgrens van Panama.¹ Ook alle tussenliggende landen doen eraan mee: Guatemala, Belize, El Salvador, Honduras, Nicaragua en Costa Rica. De regeringen willen 9 miljard dollar bij elkaar krijgen voor versterking van de regionale economie en voor verbetering van de infrastructuur. De investeringen zijn een aanvulling op nationale en internationale ontwikkelingsprogramma's. De nadruk ligt op eenheid van het gebied met 64 miljoen inwoners en zijn geografische, ecologische, culturele, etnische, economische en sociale banden en overeenkomsten. De regio wordt in het plan aangeduid als 'Mesoamerica'.

Het plan heeft als doelstelling 'het tot ontwikkeling brengen van de menselijke en ecologische rijkdom van de Mesoamerikaanse regio, binnen een kader van duurzame ontwikkeling dat de culturele en etnische diversiteit respecteert'.² De behoefte hieraan is alleen maar gegroeid door de slechte resultaten van 2001: de economische groei was de laagste in tien jaar en per hoofd

In Centraal-Amerika en het zuiden van Mexico heerst grote onenigheid over de economische ontwikkeling in deze regio. Dat wordt duidelijk geïllustreerd door het Puebla-Panama Plan.

van de bevolking in de hele regio negatief. Bij de projecten gaat het om het aanleggen en verbeteren van wegen en het tot stand brengen van een elektriciteitsnetwerk en elektronische verbindingen (internet). Naast investeringen in infrastructuur omvat het plan ook initiatieven die handel en nijverheid moeten stimuleren en projecten met moderne trefwoorden als 'human development', ecotoerisme, analyse van migratiestromen, milieubescherming en cultureel erfgoed.

Op zijn vele internationale reizen is het Puebla-Panama Plan het paradepaardje van Vicente Fox - de man die in binnen- en buitenland op aandacht kan rekenen als de Mexicaanse president die na meer dan zeventig jaar de dominantie van de machtige Partij van de Geinstitutionaliseerde Revolutie (PRI) wist te doorbreken. Het plan wekt echter zowel in Mexico als in Midden-Amerika maatschappelijke weerstand op, ook en juist bij groepen die gebukt gaan onder armoede. De vraag is waarom de goede bedoelingen van het PPP in twijfel worden getrokken, juist nu moeizame processen van democratisering plaatsvinden.

Hoofdpijnen van het PPP

Het Puebla-Panama Plan (PPP) is géén overeenkomst voor regionale vrijhandel; die bestaat al min of meer, nu Mexico met alle Midden-Amerikaanse landen (vrij-)handelsverdragen heeft gesloten. In Midden-Amerika zelf vindt economische integratie plaats via de Midden-Amerikaanse Gemeenschappelijke Markt. Deze markt is ruim veertig jaar na haar lancering nog lang niet zo

gemeenschappelijk als de naam suggereert, maar er zijn wel veel regionale afspraken, óók over kapitaalverkeer en arbeid. Het ziet er tevens naar uit dat de nu nog exclusieve handelspositie van Mexico ten opzichte van de Verenigde Staten (via NAFTA) binnen enkele jaren ook geldt voor Midden-Amerika in het kader van de aanstaande vrijhandelszone van de Amerika's (FTAA). Los daarvan heeft president Bush tijdens zijn bezoek aan El Salvador in maart 2002 serieus gesproken over het Amerikaans aanbod van onderhandelingen met Midden-Amerika over een vrijhandelsverdrag.

Het PPP is een element van neoliberale herstructurering, dat ervoor zorgt dat de nieuw geschapen mogelijkheden voor handel en investeringen ook werkelijk zullen worden benut. De economische integratie van Midden-Amerika en Zuid-Mexico is in de praktijk nog altijd zwak; waar deze wel plaatsvindt, vallen voordelen voor de armen tegen. Mexico heeft sinds de start van de NAFTA in 1994 ervaren dat het achtergebleven zuiden nauwelijks van vrijhandel profiteert en dat de kloof tussen het noorden en zuiden zelfs groeit. Open grenzen alléén werken regionale ongelijkheden dus niet weg. Het PPP beoogt ook qua besluitvormingsproces vernieuwend te zijn. Burgers zouden betrokken worden bij het ontwikkelingsproces; men spreekt van 'een nieuwe fase van dialoog'.

De bekostiging van het plan zal zonder deelname van bedrijven aan allerlei projecten niet haalbaar zijn. Behalve de acht regeringen is de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB) intensief bij het plan betrokken. De commissie voor financiering van het PPP staat onder leiding van de gerenommeerde president van de IDB, Enrique V. Iglesias; ook een team van 20 IDB-economen werkt aan het plan mee. De in de PPP-teksten gebezigde noties als 'public-private partnerships', 'ownership' en participatie van burgers weerspiegelen de hedendaagse ontwikkelingsterminologie die mede door de multilaterale banken is ontwikkeld. De vraag is trouwens in hoeverre het plan gerealiseerd zal kunnen worden. Slechts voor een derde van de kosten van 9 miljard dollar zijn toezeggingen gedaan. Het gaat dan veelal om leningen voor projecten die al in de pijplijn zaten en nu onder de noemer van het PPP zijn gebracht.

Naast de IDB (met een lening van 2 miljard dollar), de Wereldbank en kleine ontwikkelingsbanken zijn diverse afzonderlijke ontwikkelde landen betrokken, waaronder Nederland. Zo benadrukt de milieuparagraaf van het plan dat wordt voortgebouwd op het concept van de Mesoamerikaanse Biologische Corridor, een omvangrijk project waaraan o.a. Nederland steun verleende. Overigens wordt in de Nederlandse relatie met Mexico ontwikkelingssamenwerking steeds minder belangrijk dan handel. Niet voor niets bezocht minister Jorritsma van Economische Zaken Mexico kort geleden

met een handelsdelegatie. Inmiddels staat Nederland tweede op de lijst van buitenlandse investeerders, na de Verenigde Staten, die ongeveer driekwart van het totaal voor hun rekening nemen. Nederlandse multinationals, net als andere buitenlandse bedrijven, hebben trouwens vooral belangstelling voor het economisch dynamischer noorden en midden van Mexico.

Met Spaanse hulp is in Midden-Amerika een begin gemaakt met een hoogwaardig regionaal elektriciteitsnetwerk, dat bekend staat als SIEPAC. De financiering ervoor was eind 2001 rond: de IDB geeft een lening van \$170 miljoen, een fonds van de Spaanse regering verstrekt een lening van \$70 miljoen; de resterende \$80 miljoen komt voor rekening van de landen zelf. Uitvoering van dit regionale megaproject is in handen van de speciaal ingestelde onderneming EPL, die het netwerk zal beheren. Opvallend detail is dat EPL in handen is van een grote Spaanse multinational: Endesa. Met een verwacht rendement van 25% is het project een aantrekkelijke investering, waarmee energiegigant Endesa de Midden-Amerikaanse markt betreedt. Bovendien kan via het netwerk veel geld worden verdiend met genereren en distribueren van hydro-elektriciteit (waterkracht), waartoe de regio veel mogelijkheden biedt. Dit wordt zeker lucratief als het Midden-Amerikaans netwerk op termijn wordt gekoppeld aan het nog te liberaliseren elektriciteitsnetwerk van Mexico (of zelfs de Verenigde Staten). In ieder geval is de Spaanse regering er met SIEPAC in geslaagd Endesa te laten profiteren van de publiek-private aanpak die het PPP karakteriseert.

Het PPP kan ook het overig ontwikkelingsbeleid in de regio beïnvloeden. In de eerste plaats betekent het plan een omslag in de regionale betrekkingen, die werden gekenmerkt door (moeizame) samenwerking en haperende integratie van de Midden-Amerikaanse landen en een vrij afstandelijke houding van Mexico. Ten tweede spreekt het plan over het actief betrekken van burgers bij de besluiten over projecten voor ontwikkeling en armoedebestrijding. In de derde plaats is er innovatie bij de financiering: de beoogde publiek-private samenwerking.

De 'vergeten' realiteiten

De doelstelling van het Puebla-Panama Plan om regionale achterstand weg te werken is ambitieus. Bovendien is het de bedoeling nauw samen te werken met particuliere investeerders, en dat alles volgens ecologisch en cultureel aanvaardbare criteria, waarbij burgers ruimschoots inspraak hebben. Althans, zo staat het in officiële stukken en verklaringen. Nadere bestudering van de PPP-voorstellen leidt echter niet tot de overtuiging dat de acht regeringen en betrokken multilaterale instellingen doordrongen zijn van de reikwijdte van de zelf gestelde opdracht, laat staan van de moeilijk overbrug-

bare kloof tussen uiteenlopende belangen. Het basisdocument praat de beoogde projecten aan elkaar met een inleiding waarin vooral uitdagingen aan de orde komen. Vreemd genoeg ontbreekt een analyse ter verklaring van het feit dat de regionale 'menselijke en ecologische rijkdom' tot nu toe niet de gewenste ontwikkeling heeft gebracht. Zouden sommige Mesoamerikaanse realiteiten misschien zijn 'vergeten', omdat de nota ook moet helpen investeerders tot deelname over te halen?

Bestrijding van de Mesoamerikaanse armoede is een belangrijk motief voor het PPP, maar over de oorzaken en context van armoede blijft de lezer van het plan in het ongewisse. Zo wordt geen melding gemaakt van de grote *sociaal-economische ongelijkheid* in de regio. Evenmin van een spectaculair scheve verdeling. Het aandeel van het nationale inkomen van de rijkste 10% van de huishoudens is in de regio 3 tot 4 keer groter dan dat van de armste 40%, met uitzondering van El Salvador (2,5:1) en Costa Rica (1,5:1). Voor Mexico is de ongelijkheid gemiddeld vergelijkbaar met die in El Salvador, maar in het zuiden van het land zijn de verschillen groter. Alleen in Honduras is op dit terrein recent wat vooruitgang geboekt.³

De buitensporige inkomensongelijkheid kan niet los worden gezien van de etnische en politieke ongelijkheid. Ter illustratie hier iets over de positie van de *inheemse bevolking*. Indianen vormen in Mesoamerica een omvangrijke bevolkingsgroep, die cultureel, sociaal, economisch en politiek is onderdrukt. Het einde van de burgeroorlogen in Midden-Amerika en de democratiseringsprocessen hebben enige ruimte geschapen voor emancipatie van de indianen. Ook de opstand van de Zapatistas in het zuiden van Mexico in 1994 heeft de aandacht voor de eisen van indianen bevorderd, zoals erkenning van eigen identiteit en het recht op zelfbeschikking voor de gemeenschappen van de oorspronkelijke bevolking. Ondanks vreedzame onderhandelingen, protestmarsen, (soms gewapende) opstanden en enkele wetswijzigingen zijn de problemen nog lang niet opgelost. Er bestaat op nationaal niveau onvoldoende steun voor toekenning van zelfbeschikking (vooral vanwege het gevoelig punt van overdracht van zeggenschap over gebruik van natuurlijk hulpbronnen, zoals fossiele brandstoffen), terwijl op lokaal niveau de strijd tussen grootgrondbezitters en groepen die land bezetten, nog niet ten einde is. Kortom, er is tussen de uiteenlopende belangengroepen in de regio nog geen basis voor consensus over de verdeling van economische hulpbronnen, machtsbronnen en zeggenschap. Zonder vérgaande inspanningen voor een vreedzame, democratische dialoog zal dit alles een kruitvat van instabiliteit en gewelddadigheid blijven, dat ook verwezenlijking van het PPP kan verhinderen.

Het Puebla-Panama Plan gaat ook niet in op het perspectief van de *regionale economische ontwikkeling* en

integratie. De regio was tot voor kort nauwelijks geïndustrialiseerd; de export bestaat nog steeds voor meer dan de helft uit traditionele produkten: koffie, bananen en vlees, waarvan in de praktijk vooral de oligarchische elite beter wordt. De doelstelling van het PPP: ontwikkeling en economische diversificatie, is logisch en noodzakelijk, maar de ervaring leert dat de belangstelling van nieuwe investeerders thans voornamelijk uitgaat naar het opzetten van *maquiladoras*: hallen waarin goedkope, vrijwel rechteloze arbeidskrachten geïmporteerde onderdelen in elkaar zetten voor de export van eindprodukten als kleding en elektronica. Groei van afzet en hogere produktiviteit brachten in deze assemblagesector geen loonsverhoging van de slecht betaalde arbeiders.⁴

De snel groeiende *maquiladora*-sector bestaat uit praktisch gesloten fabrieken van Amerikaanse en Aziatische multinationale ondernemingen, die weinig tot niets afnemen van lokale bedrijven. Angst voor goedkope illegale namaak leidt tot paranoïde bedrijfsbeleid, waarbij geen enkel ingevlogen onderdeel de werkvloer mag verlaten anders dan ingebouwd in het eindprodukt, of in de doos van miskleunen en beschadigde exemplaren die terug moeten naar de buitenlandse moedermaatschappij. Hoe dergelijke enclaves iets zullen bijdragen aan de kennis en de ontwikkeling van de kleinere bedrijven ter plaatse is een raadsel. Daarnaast deinen de Mexicaanse *maquiladoras* sterk mee op de golven van de wereldmarkt en vooral van de Amerikaanse economie: in 2001 ging meer dan 10% van de banen er verloren.

Een laatste opvallende leemte in het plan betreft de aandacht voor de *interstatelijke betrekkingen*. In Midden-Amerika bestaat angst voor de economische en politieke dominantie van Mexico, wat gezien de asymmetrische regionale verhoudingen begrijpelijk is. In de tijd dat hij nog wetenschappelijk onderzoeker was, beschreef niemand minder dan de huidige Mexicaanse permanente vertegenwoordiger in de VN-Veiligheidsraad, Adolfo Aguilar Zinser, de relatie tussen Mexico en Midden-Amerika in termen van wederzijdse tweeslachtigheid en wantrouwen.⁵ De relaties zijn nu weliswaar verbeterd, maar het actief regionaal beleid van president Vicente Fox wordt in de Midden-Amerikaanse landen nog wel met gemengde gevoelens aangezien.⁶

Evenmin gaat het PPP in op de betrekkingen van Mexico en Midden-Amerika met de Verenigde Staten, ooit omschreven als 'de moeilijke driehoek'.⁷ De Verenigde Staten zijn voor de hele regio verreweg de grootste buitenlandse investeerder en handelspartner; historisch liggen Mexico en Midden-Amerika bovendien binnen wat de Amerikanen als hun achtertuin, hun invloedssfeer beschouwen. De Verenigde Staten hebben in de afgelopen eeuw frequent en intensief geïnterveenieerd in de kleine en soms instabiele Midden-Amerikaanse staten. Met uitzondering van zijn bemoeienis

eind jaren '70 (steun aan de sandinisten in Nicaragua en aan vreedzame geschillenbeslechting in El Salvador) heeft Mexico Midden-Amerika overgelaten aan het dominante Amerikaanse beleid. Sinds de Midden-Amerikaanse vredesprocessen op gang zijn gekomen, is de Amerikaanse inmenging verminderd. Tegenwoordig leiden omvangrijke stromen arbeidsmigranten en de transnationale drugsproductie en drugshandel echter tot nieuwe spanningen in de betrekkingen van Mexico en Midden-Amerika met de Verenigde Staten.

Wie bepaalt de moderniseringsagenda?

Tegenstanders van het Puebla-Panama Plan zijn van mening dat veronachtzaming van belangrijke aspecten van de Mesoamerikaanse realiteit het PPP geen geschikt instrument maakt voor evenwichtige en duurzame ontwikkeling. Er bestaat wantrouwen als het gaat om de bedoelingen van het plan. Het in het PPP gehanteerde begrip 'modernisering' in deze regio was in het verleden immers veelal synoniem voor uitbuiting, onderdrukking en marginalisering. Zo vraagt de Mexicaanse econoom Béjar zich bezorgd af 'of gemeenschappen en indiaanse dorpen nu over hun eigen economische, politieke, sociale en culturele ontwikkeling kunnen beslissen, of dat zij wederom zullen worden vermorzeld door de grote belangen van het nationale en transnationale kapitaal'.⁸ Enkele honderden Mexicaanse en Midden-Amerikaanse maatschappelijke organisaties en vele intellectuelen hebben inmiddels kritiek geuit op het PPP. Boerenbonden, indianenorganisaties, vrouwengroepen, milieuverbanden en andere groepen en individuen hebben zich over de grenzen heen georganiseerd in conferenties met honderden deelnemers.

Een aanleiding voor het plaatsen van vraagtekens bij het PPP is de waarde van de regio voor buitenlandse investeerders als leverancier van goedkope arbeiders en grondstoffen. 'De Isthmus is niet te koop', verklaarde Zapatista-leider Marcos in een reactie op het plan. Weliswaar ontbreekt het bewijs in de (complot-)theorie van sommige critici dat het PPP in feite een Amerikaans project is, de zorg dat het toegankelijk maken van de regio voor buitenlands kapitaal en multinationals bij het plan de prioriteit heeft, is minder overdreven. De eerste stap van de Spaanse multinational Endesa op de Midden-Amerikaanse markt voor elektriciteit bevestigt dit vermoeden, wat net als de buitenlandse *maquiladoras* voortschrijdende globalisering weerspiegelt.

Behalve goedkope arbeid en grondstoffen beschikt het gebied over een strategisch zeer gunstige ligging als 'doorstroompunt'. Het gaat daarbij niet alleen om de positie van Mesoamerika als brug tussen het noordelijk en het zuidelijk deel van de Amerika's; overigens een belangrijke functie, nu de FTAA nabij is. Van wellicht veel grotere waarde is de combinatie van de ligging

vlakbij de Verenigde Staten en het fysiek karakter van de smalle landstrook tussen de Atlantische en de Stille Oceaan (Europa en Azië). Eén van de minder bekende PPP-projecten is bijvoorbeeld aanleg van een snelweg tussen beide wereldzeeën (via de Golf van Mexico) op Mexico's smalste punt: de Isthmus van Tehuantepec.⁹ Een dergelijk 'droog kanaal' zou het zuiden van Mexico werkelijk op de wereldkaart zetten.

De besluitvorming over het PPP roept ook vragen op. Bepalen de acht regeringen gezamenlijk de agenda of domineert toch vooral Mexico? Wat is de invloed van de grote ondernemingen die men naar de regio wil halen? Geeft de onmisbaarheid van particuliere investeringen bij het PPP de betrokken bedrijven de gelegenheid allerlei voorwaarden aan deelname te stellen, zoals het terugschroeven van overheidsregels of het uitbreiden van (belasting)prikkels?¹⁰ En welke invloed hebben de multilaterale financiers?

Verder is er kritiek op de ruimte voor inspraak van de bevolking. In Mexico heeft een eerste ronde inspraakprocedures plaatsgehad, maar volgens enkele deelnemers zijn deze *consultas* niet meer dan een dun democratisch sausje over een in alle beslotenheid voorgekoekt gerecht. Florencio Salazar Adame, de Mexicaanse coördinator van het PPP en lid van Fox' kabinet, heeft verklaard dat de regering erg hecht aan de sociale rechtvaardiging van het plan en dat projecten niet worden uitgevoerd als maatschappelijke groeperingen dwars gaan liggen. Maar die uitspraak kan hij nooit echt waarmaken, want enig verzet zal er altijd zijn. Overigens stelt dezelfde Salazar – vrij naar Shakespeare – dat het gaat om 'eten of niet eten': de salarissen van *maquiladora*-arbeiders zijn dan wel niet ideaal, maar ze brengen tenminste brood op de plank.¹¹ Daarmee maakt hij duidelijk dat Fox' kabinet zich niets aantrekt van alternatieve visies op ontwikkeling van PPP-critici en dat het zal vasthouden aan het neoliberale ontwikkelingsmodel, inclusief uitbreiding van *maquiladoras*.

Het PPP illustreert, kortom, hoe in Midden-Amerika en het zuiden van Mexico grote meningsverschillen bestaan over vorm, inhoud en richting van het ontwikkelingsbeleid. Regeringen en grote (buitenlandse) ondernemingen kiezen voor modernisering via snelle economische integratie van Mesoamerika en snellere inschakeling in grootschalige productie voor de wereldmarkt, aangevuld met wat sociaal en ecologisch beleid, maar niet met meer rechten voor burgers. Onder de indianen, armen, boeren, arbeiders, vrouwen, kleine ondernemers en milieubeschermers zijn er velen die vrezen dat dit type ontwikkeling ondanks wellicht goede bedoelingen uiteindelijk een verslechtering betekent van hun situatie en alleen multinationals en de lokale economische elite ten goede komt.

De strijd hierover vindt plaats in een verre van ideale politieke context. In de meeste Midden-Ameri-

kaanse landen en in het zuiden van Mexico heeft de democratisering nog een lange weg te gaan. De historische zwakte van de *civil society* en de politieke dominantie van de economische elite spelen daarbij een rol, evenals het gebrek aan ervaring met eerlijke verkiezingen en effectieve parlementaire controle. In vrijwel de gehele regio is tevens sprake van een geweldscultuur, waarbij mensen die opkomen voor de rechten van de armen hun leven nog altijd niet zeker zijn. Etnische discriminatie, sociale ongelijkheid en neoliberal beleid zijn elementen van een regionale politieke situatie waarin slecht geluisterd wordt naar de stem van gemarginaliseerde groepen. Zolang deze Mesoamerikaanse problematiek niet wordt erkend en aangepakt, zal de op zich zelf sympathieke doelstelling van het Puebla-Panama Plan nooit kunnen worden gehaald. ■

Noten

- 1 De Mexicaanse deelname aan het plan bestaat uit negen deelstaten: Puebla, Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán en Quintana Roo.
- 2 Zie *Plan Puebla-Panamá: Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos* van PPP's Interinstitutionele Technische Groep, 15 juni 2001 in San Salvador (zie www.iadb.org/ppp).
- 3 *ECLAC Notes*, september 2001, no 18, blz. 9-10.
- 4 Zo heeft de stijging van de arbeidsproductiviteit met 25% in vijf jaar in de Midden-Amerikaanse *maquiladoras* tot geen enkele loonsverhoging geleid (zie Rudolf Buitelaars bijdrage aan *Integration & Trade*, nr 11).
- 5 'Mexico and the Guatemala Crisis', in: Richard R. Fagen & Olga Pellicer, *The Future of Central America. Policy Choices for the U.S. and Mexico*, Stanford: Stanford University Press, 1983.
- 6 Mexico wordt gezien als een nuttige brug voor Amerikaanse investeringen en handel, maar ook als concurrent op de Amerikaanse en de lokale markten. Midden-Amerikaanse ondernemers vrezen voor de economische dominantie van Mexico en wijzen erop dat de vrijhandelsverdragen van Mexico met de Midden-Amerikaanse landen tot een handelstekort hebben geleid.
- 7 Zie H. Rodrigo Jauberth e.a., *The Difficult Triangle*, Westview Press, 1992.
- 8 'El Plan Puebla-Panamá: ¿para el desarrollo regional o de un enclave trasnacional?', in: *Memoria*, nr 148, juni 2001.
- 9 Sommigen voorspellen dat dit smalle punt op termijn eveneens gebruikt zal worden om de illegale migratie naar de Verenigde Staten effectiever tegen te gaan.
- 10 Een heel andere visie op de deelname van particuliere investeerders aan het PPP is die van de Costa Ricaanse econoom Ricardo Monge González, die verwacht dat particuliere deelname de redding van het plan kan betekenen, juist omdat de publieke sector veelal faalt (*Proceso*, juni 2001).
- 11 'Será opcional, dice Florencio Salazar', in: *Proceso*, mei 2001.

Over de auteur

DR BARBARA HOGENBOOM is politicologe en werkt bij het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam.

Nieuw Clingendael Essay

De oostgrens van Polen vóór en na de EU-uitbreiding

Door: J.W. van der Meulen

Na toetreding tot de Europese Unie zal de Poolse oostgrens tevens deel zijn van de buitengrens van de EU en zal Polen onder meer moeten toezien op zowel het handelsverkeer als (illegale) migratie, smokkel en georganiseerde misdaad. Gelet op de complexiteit van het Schengen-acquis, dat Polen in zijn geheel zal moeten overnemen, is dit een zware verantwoordelijkheid. De EU van haar kant is op dit gevoelige terrein niet bereid tot compromissen.

De auteur, J.W. van der Meulen, betwijfelt of Polen in dit stadium in staat mag worden geacht de betrokken taken op zich te nemen, maar merkt tevens op dat ook de huidige EU-buitengrens - en zeker die in Zuid-Europa - verre van waterdicht is. De publicatie besteedt verder aandacht aan onderwerpen die in Polen zelf de afgelopen jaren veel discussie hebben losgemaakt. In het bijzonder gaat het hier om de te introduceren visumplicht voor Oekraïners, waar echter in de praktijk ongetwijfeld mee te leven zal zijn.

De auteur is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Polen'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622.

U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl

Goedpraten van moslim-radicalisme

MARIUS WESSELS

IN DE *INTERNATIONALE SPECTATOR* VAN APRIL HEEFT NICO Landman commentaar geleverd op mijn boek *De extremistische variant van de Islam*. Terwijl velen inmiddels doordrongen zijn van de aan radicale vormen van de islam verbonden gevaren, lijkt Landman nog steeds tot de categorie van personen te behoren die vooral kijken naar de *ontstaansgronden* van de radicale islam, terwijl de *gevaren* daarvan als zodanig goeddeels buiten beeld worden gehouden. We mogen immers niet te veel negatieve opmerkingen maken over een godsdienst of over specifieke richtingen daarbinnen. Het maken van dergelijke opmerkingen was voor het Nederlandse intellectuele en politieke *establishment* lange tijd taboe en blijft dat kennelijk voor velen uit dat *establishment* nog steeds.

Landman beschuldigt mij ervan nauwelijks oog te hebben voor 'ondemocratische praktijken en schendingen van de mensenrechten onder seculiere regimes', maar dan is het toch vreemd dat ik voor een reeks van landen wijs op dergelijke praktijken van *seculiere regimes*; zo wordt gewezen op kwalijke aspecten van het regime van de sjah's in Iran (zoals het onvoldoende ten goede komen van de nieuw gecreëerde welvaart 'aan de bewoners van de arme stadswijken en van het achterblijvende platteland', aan het verstoken blijven 'van invloed op het bestuur' van 'de steeds beter opgeleide middenklasse' ten gevolge van 'de afwezigheid van democratie', het uitgeven van steeds meer geld 'voor de verheerlijking van de dynastie der Pahlevi's' en de continuïteit van schendingen van de mensenrechten onder de Pahlevi's en onder Khomeiny (blz. 41, 42); op 'het hardvochtige beleid dat [de Egyptische president] Nasser ten opzichte van de Moslim Broeders had gevoerd', op het voortduren van de staat van beleg in Egypte sinds 1981 en op het krachtdadig optreden tegen moslim-extremisten, waarbij sprake was van 'een reeks van processen – waarbij meestal hele groepen tegelijk terechtstonden – die voor veel verdachten uitliepen op een executie' (blz. 43, 70, 72); op het lange tijd 'vaak nog veel harder optreden van de militaire regimes in Syrië tegen religieuze oppositie', waarbij ook de hardheid wordt beschreven waarmee het Syrische bewind optrad tegen de opstand in Hama in 1982, op het thans

nog voortduren van de staat van beleg in Syrië, waarbij 'de meer dan tien Syrische veiligheidsdiensten actief blijven' en waarbij 'vooral nog weinig ruimte bestaat voor werkelijke oppositie' (blz. 45, 82); op 'niet-effectief bestuur, corruptie', enz. van het Algerijnse seculiere regime dat bijvoorbeeld een explosie van sociale onvrede in 1988 'met harde hand' onderdrukte (blz. 67); op 'het anti-religieuze klimaat' in de Centraal-Aziatische republieken, over 'hard-liner' Karimov in Oezbekistan, die herhaaldelijk hard optrad tegen (al dan niet vermeende) moslim-radicalen: 'honderden moslims werden niet alleen opgepakt, maar ook gemarteld en vervolgens veroordeeld tot dwangarbeid en heropvoeding' (blz. 109, 112). Enz. Enz.

Belangrijker nog is dat ik kwalijke aspecten van seculiere regimes, waaronder het 'rigoureuze' uitschakelen van de wereldlijke oppositie, in meer algemene zin noem als een gewichtige factor voor de opkomst van het moslim-radicalisme (blz. 29). Mijn studie is echter *niet* in de eerste plaats gericht op het beschrijven van negatieve aspecten van een reeks seculiere regimes binnen de islamitische wereld (en ik zou er beslist geen moeite mee hebben diverse boeken vol te schrijven over het wanbestuur van seculiere potentaten als Saddam Hoessein), mijn studie is vooral gericht op de beschrijving van het *moslim-radicalisme* (zowel moslim-fundamentalisme als moslim-extremisme), van de diverse verschijningsvormen daarvan en van de opvattingen die daaraan ten grondslag liggen.

Bij het navolgen van Landmans receptenboek had men natuurlijk bij beschouwingen over het sovjetcommunisme ook kunnen blijven steken in het beschrijven van de voedingsbodem die daarvoor was gecreëerd door het bedroevende bestuur van de Russische tsaren, maar veel belangrijker was het in de jaren tussen c. 1918 en 1985 dat sovjetcommunisme *als zodanig* te analyseren, het gedachtengoed waarop het berustte in kaart te brengen en tot een zodanige beschrijving te komen, dat men daaraan ook bepaalde verwachtingen voor de toekomst kon ontleen.

Men mag te minder blijven steken in een verwijzing naar kwalijke toestanden die vaak voorafgingen aan de verspreiding van een radicale islam, omdat die radicale

islam ook een geduchte kracht *op zich zelf* is. Bij het letterlijk volgen van allerlei islamitische voorschriften is sprake van tal van mechanismen om verspreiding van die godsdienst maximaal te bevorderen en om afkalving te minimaliseren. Die mechanismen zijn sterker naarmate de vorm van de islam strenger is. Zo verklaarde de Marokkaanse Nederlander Abou Aymen onlangs in *NRC Handelsblad* (23 maart 2002), met een verwijzing naar het conservatieve karakter van de islam onder Marokkanen in Nederland: 'Een afvallige wordt als een schande voor de gemeenschap beschouwd. Het adagium is: eens een moslim altijd een moslim. Er is domweg geen ruimte voor afwijkende meningen.' Enz., enz. Zelfs in het verlichte Nederland is het voor een Marokkaan buitengewoon problematisch openlijk uit te komen voor afvaligheid van de islam.

Inmiddels leiden de financiële mogelijkheden van de elite van landen als Saoedi-Arabië, Qatar en Koeweit, via de mechanismen die de islam daar zelf voor aan geeft, tot een grote subsidiestroom in de richting van moskeeën, scholen en welzijnsinstellingen elders, die alle gericht zijn op de verspreiding van een nog verdergaande vorm van de islam. Ook onder Nederlandse moslims poogt men die radicale vorm van de islam te bevorderen. De door Landman in mijn boek gesignaleerde 'indrukwekkende hoeveelheid namen, jaartallen en gebeurtenissen' was mede noodzakelijk om uitvoerig te illustreren dat *moslim-extremisme* doorgaans vooraf wordt gegaan door *moslim-fundamentalisme*, dat op zijn beurt vaak financieel wordt bevorderd vanuit het Arabisch Schiereiland. Indien Landman het daar niet mee eens is, zou hij die gegevens dienen te weerleggen.

Overigens is naast onderdrukking van moslim-radicalisme en oppositie in zijn algemeenheid, juist ook verregaande coulantie ten opzichte van de radicale islam een heilloze weg gebleken. Zo gaf de Egyptische president Sadat veel ruimte aan de moslim-radicalen, waarna hij door die zelfde moslim-radicalen werd vermoord; zo gaven de Israëlische autoriteiten veel ruimte aan het moslim-radicalisme (tot het einde van de jaren '80), waarop dat zich ontwikkelde tot de meest vervaarlijke tegenstander van de staat Israël; zo gaven de Verenigde Staten royale steun aan moslim-radicalen *mudjahidun* in hun strijd tegen de Russische bezetting van Afghanistan, waarop zich uit hun kringen al-Qa'idah ontwikkelde, dat onder meer verantwoordelijk was voor de aanslagen van 11 september. Dergelijke gegevens lijken echter minder van pas te komen in de kraam van de 'goedpratens'.

Landman neemt het mij verder kwalijk dat ik onderscheid heb gemaakt tussen de verschillende islamitische rechtsscholen. Dat onderscheid is echter onder meer noodzakelijk om de band tussen het Saoedische Wahhabisme (gebaseerd op de strenge Hanbalitische rechtsschool) en moslim-fundamentalisten elders te verklaren.

Verder wordt in mijn boek ook duidelijk aangegeven dat de *taliban* in overwegende mate vertegenwoordigers zijn van de Deobandi-richting, waarvan nadrukkelijk wordt vastgesteld dat het een relatief strenge richting vormt binnen de Hanafitische rechtsschool; vervolgens wordt opgemerkt dat de *taliban* 'een nog rigoreuzere vorm van de Deobandi-richting lijken aan te hangen dan in de oorspronkelijke Deobandi-leerstellingen is terug te vinden' (blz. 20; vgl. ook blz. 88). Het is dus klinkklare nonsens te beweren (zoals Landman doet) dat de gegevens in mijn boek zouden leiden tot de conclusie 'dat de Islam in Afghanistan tot de categorie "minst streng" behoort'.

Ook Landmans weergave van passages over de islamitische mystiek resp. het Sufisme doen geen recht aan wat mijn boek feitelijk vermeldt. Volgens Landman zou ik hebben beweerd dat de mystiek veel moderner is dan het fundamentalisme en dat zij persoonlijke beleving boven oorspronkelijke regels stelt; derhalve zou de mystiek behoren tot de categorie waarop ik het stempel 'good guys' zou hebben willen drukken. In dat verband spreekt Landman van 'simpele etiketten'. Maar letterlijke passages uit mijn studie luiden: 'Meer moderniteit kan ook het gevolg zijn van een grotere nadruk op de persoonlijke beleving van de Islam; *aanzetten* hiervoor zijn vooral in het Sufisme te vinden' (blz. 14). En: 'Als een verschijnsel binnen de Islam dat vaak haaks staat op de traditie-gebonden Islam en dat ook *sporen van moderniteit* in zich draagt, kan verder de islamitische mystiek [...] worden genoemd'; ook wordt gewezen op het bestaan van diverse richtingen binnen het Sufisme (blz. 163). Mijn formuleringen zijn dus zeer veel genuanceerder dan de simpele etiketten-plakkerij waarvan Landman mij beschuldigt.

Ten slotte zou ik de wens willen uitspreken dat de intellectuele en politieke elite in Nederland eindelijk oog krijgt voor de *gevaren* die zijn verbonden aan het *moslim-fundamentalisme* en het *moslim-extremisme*. Die gevaren komen ook voor Nederland dichterbij. In mijn boek worden (op blz. 145) twee islamitische scholen in Nederland genoemd waarop fundamentalistische invloeden werkzaam zouden zijn (de as-Siddieq-school in Amsterdam Zuid-West en de Tariq Ibnou Ziyad-school in Eindhoven). Nadat de desbetreffende passage was opgeschreven en richting drukker was gegaan, ontstond grote ophef in de Nederlandse pers over een *website* van het bestuur van de as-Siddieq-school waarin de joden werden beschuldigd van alle mogelijke onheil in de wereld; enkele maanden later werd bovendien bekend dat twee Marokkaanse jongemannen uit Eindhoven, van wie er één een duidelijke band had met de Tariq Ibnou Ziyad-school, waren omgekomen in het Indiase deel van Kashmir, waar zij het aan de stok hadden gekregen met Indiase militairen. Wellicht vinden sommigen het nog steeds taboe dergelijke gegevens met

elkaar in verband te brengen. Mij lijkt dan eerder van toepassing de opmerking van Hafid Bouazza over de onderschatting van de radicale islam: 'Er is een punt waarop naïviteit [sic.] in domheid kan overgaan en ik vrees dat Nederland dat punt gevaarlijk dicht benadert' (*NRC Handelsblad*, 20 februari 2002).

Juist ook ons land kent een traditie die nauw samenhangt met de Europese Verlichting (zie mijn boek *De Nederlandse traditie van vrijheid* en Jonathan Israels monumentale studie *Radical enlightenment*). Wij hebben het volste recht ook de vormen van de islam die zich hier en elders manifesteren langs de meetlat van die traditie te leggen. Daarbij mogen waarschuwingen van verlichte moslims in Nederland als Oussama Cherribi,

Hafid Bouazza, Afshin Ellian en Ayaan Hirsi Ali niet langer in de wind worden geslagen. Landman vermeldt dat het VVD-kamerlid Geert Wilders (die evenals de zojuist genoemde personen een open oog heeft voor de gevaren van het moslim-radicalisme) al in 1999 om een notitie van de regering over dit onderwerp heeft gevraagd. Of de – na lange vertraging uitgekomen – regeringsnotitie, die door Landman wordt geprezen, aan de verwachtingen van Wilders beantwoordt, waag ik zeer te betwijfelen. ■

DRS MARIUS WESSELS is auteur van *De extremistische variant van de Islam* (uitgegeven door de Teldersstichting).

REPLIEK

Stemmingmakerij

NICO LANDMAN

DE AANVAL IS DE BESTE VERDEDIGING, MOET WESSELS HEBBEN gedacht. Daarom trekt hij fel van leer tegen een veronderstelde vijand, 'politiek en intellectueel establishment' genaamd. Deze houdt die andere vijand, het islamitisch extremisme, de hand boven het hoofd. Waaraan dank ik de eer tot deze groep van *goedpraters* te behoren? Wel, ik heb het gewaagd Wessels' boek kritisch te bespreken. Tja, ik begrijp best dat het voor de auteur pijnlijk is wanneer ik hem oppervlakkigheid, onevenwichtigheid en onzorgvuldigheid verwijt. Maar het wrede lot van schrijvers is nu eenmaal dat niet alle recensenten staan te applaudisseren. Het helpt weinig om hoog van de toren te blazen en stemming te maken tegen de recensent. Daar wordt een zwak boek niet sterker van!

Een tweede strategie in Wessels' respons is het onjuist weergeven van kritiek om deze vervolgens diep verontwaardigd van de hand te wijzen. Ik beperk me tot één voorbeeld. Ik zou hem kwalijk nemen dat hij onderscheid maakt tussen de islamitische rechtsscholen. Niet dus. Ik maak alleen bezwaar tegen de manier waarop hij die rechtsscholen en de regio's waar ze voorkomen *indeelt* op basis van hun vermeende *strengheid*. Die indeling wordt niet onderbouwd en is simplistisch en dwaas. De niet-ingewijde lezer wordt zo op het verkeerde been gezet.

Ten slotte een inhoudelijk verschil van mening: ik vond dat Wessels de *oorzaken van radicalisering* te veel zoekt in de islamitische bronnen en te weinig in de concrete maatschappelijke context waarbinnen die radicalisering optreedt. Wessels werpt tegen dat je dan blijft steken in analyse van de voedingsbodem en niet toekomt aan kritische studie van het radicale gedachtengoed zelf. Ik zou niet weten waarom. Je moet het gedachtengoed in zijn wisselwerking met de sociale omstandigheden analyseren, juist om het risico van verbreiding van radicalisering beter te kunnen inschatten. Met goedpraten heeft dat niets te maken. ■

DR NICO LANDMAN is verbonden aan de Opleiding Arabische, Nieuwperzische en Turkse talen en culturen van de Faculteit der Letteren van de Universiteit Utrecht. Hij promoveerde op moskee-organisaties in Nederland.

Godsdienst en cultuur zijn niet te scheiden

THOMAS VON DER DUNK

HET IS BIJNA ONVERMIJDELIJK DAT EEN BUNDEL VAN EERDER verschenen artikelen nooit honderd procent consistent is, omdat er niet van een van A tot Z doorlopend gedacht betoog sprake is. Elke kritiek in die zin is dus per definitie juist. Dat Sam Rozemond in zijn recensie in het aprilnummer van de *Internationale Spectator* buiten beschouwing laat dat de helft van deze opstellen de binnenlandse politiek van Nederland betreft, is logisch. Ook zijn eenzijdige fixatie op de islam zij hem in het licht van 11 september vergeven, maar het lijkt mij voor de lezer toch nuttig even te memoreren dat mijn bundel ook op het gebied van de buitenlandse politiek nog heel andere thema's bestrijkt.

Toch is het mij ook na herlezing van de bedoelde recensie niet precies duidelijk wat de recensent over de strekking van mijn boek wil beweren, en welke alternatieven hij voor de door mij geboden verklaringen biedt. Als historicus ben ik in de eerste plaats geïnteresseerd of mijn analyse en voorspelling juist zijn, niet of er 'een redelijk doel mee is gediend', dan wel 'nu nog miljoenen moslims elders op de wereld meeluisteren'. Dat is nu juist weer die bij voorbaat dempende toon die ten onzent de komeetachtige opkomst van Pim Fortuyn heeft gebaard.

Een interessante persoonlijke ervaring wil ik Rozemond in dit verband niet onthouden: vóór 11 september werd mijn visie regelmatig als bijna onfatsoenlijk beschouwd, omdat ik godsdienst tot politiek relevant verklaarde – een van de grote taboes in ons moderne multicultiland. Na 11 september werd ik plots dankbaar door allerlei minderheden omarmd, omdat ik weigerde een miljard moslims vanwege 'De Aanslagen' te demoniseren en daarbij ook heel goed snapte waarom velen hunner alle reden hebben om van de Verenigde Staten wat minder gecharmeerd te zijn dan pakweg Frits Bolkestein. Dat op dat moment tegelijk een hele reeks van voorheen o zo politiek correcte figuren mij in een razend tempo naar rechts voorbijaaschoot en paniekerige taal over fundamentalisme begon uit te slaan, heb ik slechts als een veeg teken van de geestelijke instabiliteit van een deel van het Nederlandse deskundologen- en stilzwijgend in mijn geheugen genoteerd.

Ik blijf ook nu zowel het ene als het andere standpunt huldigen: het verschil in godsdienst is – naast, o

ongetwijfeld!, veel andere factoren – voor samenleven relevant, maar tegelijk géén reden om de ander als aartsvijand te zien. Er bestaat nog een redelijke middenweg tussen deze twee uitersten. En anders dan iemand als Frits Bolkestein, die niet veel verder komt dan te stellen dat toch niemand zou mogen twijfelen aan het feit dat onze normen en waarden beter zijn dan de hunne, zoek ik ook naar de verklaring waarom het tegelijk begrijpelijk is dat buiten het Westen niet iedereen Bolkesteins opvatting in deze deelt.

Dat heeft alles te maken met de wijze waarop het Westen elders in de wereld opereert, of althans dat westerse optreden tegen de achtergrond van een besef van culturele eigenwaarde door de niet-westerse volken wordt gepercipieerd. Niet de vraag namelijk in hoeverre onze samenleving fundamenteel verschilt van c.q. beter is dan menige niet-westerse, is thans doorslaggevend – het 'correcte' antwoord op die vraag te geven is geen kunst en daarover zal ik het met Bolkestein dan ook vast snel eens zijn – maar de vraag hoe vervolgens op de verstandigste wijze *met dit verschil om te gaan*. Het komt daarbij allereerst op het vermogen tot inleven in andere culturen aan, en dat is wat helaas bij veel westerse politici ontbreekt. Een poging om zich voor te stellen waarom anderen denken zoals zij denken, betekent namelijk geenszins – dat is een de laatste tijd in Nederland veelgehoorde misvatting – dat men dit denken vervolgens als het zijne overneemt. *Tout comprendre* is niet per definitie *tout pardonner*. Wie iets wil bestrijden moet de logica ervan echter wel eerst begrijpen.

Van belang daarbij is, dat *vanuit het perspectief van de betrokkenen* godsdienst en cultuur geenszins te scheiden zijn, zoals Rozemond toch weer vrij hardnekkig probeert, al was het maar omdat culturele hebbelikheden vaak godsdienstig worden gelegitimeerd. Theologen mogen de religieuze legitimatie voor eerwraak of vrouwenbesnijdenis – of voor mijn part slavernij, in het christelijke geval – met reden onzin vinden, de beoefenaren van deze gewraakte activiteiten kijken daar zélf vaak anders tegen aan. En dat is toch wat in het echt telt. Als historicus (en trouwens ook als politicus) heb ik hier niet te maken met de verzoenende exegese van goedbedoelende schriftgeleerden, maar met de concrete feitelijkheid.

In verband daarmee maakt Rozemond nóg een grote denkfout, waarin hij overigens verre van alleen staat, en waarop ik in mijn bundel dan ook nadrukkelijk gewezen heb. Het gaat hier om de min of meer onuitgesproken veronderstelling dat men er met een scheiding van kerk en staat, vrije meningsuiting, verdraagzaamheid en non-discriminatie als zodanig wel is. Ik stel nergens dat dit ten principale *niet* met de islam te combineren zou zijn. Ik constateer slechts dat dit thans nergens in de islamitische wereld op een voor ons aanvaardbare wijze gecombineerd *wordt*, en poog dat vervolgens te verklaren. Bovendien: zonder op het belang van al dit moois te willen afdingen, de door Rozemond gegeven opsomming betreft slechts de vrijheid om te *spreken* over de wenselijkheid van bepaalde wetten. Over de meest wenselijke *strekking* van die wetten, waar iedereen vervolgens toch naar moet leven om niet voortdurend met de strafrechter in aanraking te komen, zegt het echter niets.

En juist daarover is overeenstemming vereist, en de vigerende opvattingen vinden in belangrijke mate hun oorsprong in een godsdienstig gevormde cultuur. Gij zult niet doden – zeker, maar tegen zelfmoord werd al in het Rome van de keizers heel anders aangekeken dan thans in het Rome van de paus. Wat is trouwens doden, of beter: moorden? Wat is gewoon zelfverdediging, met het oog op de eigen eer, het eigen bloed, de eigen haard? Eert Uw vader en Uw moeder – ook met dit Bijbelse gebod zullen ook moslims en hindoes ongetwijfeld snel instemmen. Maar wat dat concreet *inhoudt*? In Turkse ogen vast niet ons anoniem wegstoppen van pensioengerechtigden in een bejaardenflat. En in hoeverre zijn wij verantwoordelijk voor daden en lot van broer, kleinkind of neef? Bijvoorbeeld als het gaat om levensonderhoud, wetsovertredingen of faillissement? Ook daarover handelt het recht. In een individualistisch ingestelde samenleving als de onze wordt daar anders over gedacht dan in een meer collectivistische of tribalistische. En op die normen heeft godsdienst mede invloed, of ten minste worden die normen vaak met een beroep op godsdienst gelegitimeerd. Dat komt in de praktijk op hetzelfde neer, al mogen oorzaak en gevolg in dat ene geval voor een wetenschapper precies andersom liggen.

Het gaat er daarbij niet om dat onze opvattingen in dat opzicht altijd per definitie *beter* zouden zijn, maar dat, als puntje bij paaltje komt, zal blijken dat wij daar gewoon – of we dat op dat moment ook goed kunnen beargumenteren of niet – erg aan *gehecht* zijn. En puntje zal bij paaltje komen, zodra in Brussel landen van een beduidende omvang – we hebben het hier immers niet over Albanië! – over al deze zaken met het oog op meer uniforme Europese wetgeving mee mogen praten. Landen waarvan de inwoners – vanuit hun achtergrond heel verklaarbaar en heel legitiem – over die zaken

geheel anders zullen blijken te denken. Dat die kans vanuit Nederlandse optiek in het geval van Turkije wat groter is dan in dat van Luxemburg, lijkt mij evident.

Tot slot nog de kwestie van Verlichting door dwang. Dat dat in het verleden in Europa gebeurde, is gewoon een nuchtere constatering. Dat dat soms noodzakelijk was om te komen waar wij nu zijn, is inderdaad mijn opvatting. Dat daarbij soms grenzen zijn overschreden die wij *nu* niet meer zouden mogen overschrijden, echter ook. Met andere woorden: met de normen van vandaag gesteld voor de keuzen van toen, zouden wij het verlicht despotisme van sommige vorsten (en revolutionairen!) uit de late achttiende eeuw ongetwijfeld laken.

Maar gebeurd is wel gebeurd. We kunnen het positieve gevolg voor onze wereld van de misschien discussabele offers van vorige generaties niet ontkennen. Alleen legitimeert dat tegelijk die offers nog niet zelf, en dus evenmin een contemporaine herhaling daarvan. Het kan dan ook geen vrijbrief zijn om daarvoor in het *heden* – zoals het geval is in Turkije – maar met het oog op een fraai eindresultaat op zeer grote schaal de mensenrechten te schenden. Het doel heiligt hier niet de middelen – niet voor niets heb ik de Terreur van Robespierre als afschrikwekkend voorbeeld aangekaart, en ik zou hier ook kunnen wijzen op de dubieuze 'legitimatie' van de communisten voor de vele offers die de bevolking van de Sovjetunie na 1917 voor de 'voortgang' moest betalen.

Waar het om gaat is dat in het Turkse geval nu twee fundamentele waarden zo scherp botsen, dat er thans geen fatsoenlijke uitweg uit dit dilemma tussen 'verlichte dictatuur' en 'religieuze democratie' bestaat. Ik weet dat ik het in dat opzicht als historicus gemakkelijker heb dan een politicus. Die voelt zich altijd genoodzaakt – en hij wordt daartoe ook steeds door de buitenwacht opgeroepen – een probleem op te lossen. Ik kan gewoon rustig constateren dat het probleem voorlopig onoplosbaar is. Daarna wacht mij namelijk geen eventuele stembusnederlaag, maar de rust van de studeerkamer voor het schrijven van een volgend stuk. ■

DR. THOMAS VON DER DUNK is cultuur-historicus en politiek commentator.

S. ROZEMOND

THOMAS VON DER DUNK WIJT MIJN 'EENZIJDIGE FIXATIE OP DE islam' aan 11 september. De eerste substantiële publicatie van mijn hand over islam en politiek dateert evenwel van 1975. Met die fixatie valt het trouwens wel mee. De desbetreffende passages beslaan minder dan een vijfde van mijn recensie. De rest ging over andere zaken, vooral over wat de auteur kenmerkend acht voor de politieke cultuur van het westerse christendom en voor die van Nederland.

Von der Dunk eist als wetenschapsmens de vrijheid

op een voorspelling te doen, *in casu* op basis van godsdienstanalyse, ongeacht of deze een redelijk doel dient en door moslims kan worden meebelusterd. Die vrijheid had ik hem al uitdrukkelijk gegund met de woorden: 'Omdat de schrijver zich echter nergens uitgeeft voor politicus, volstaat in zijn geval niet de vraag of de uitspraak raadzaam is, maar of ze klopt.' ■

DR S. ROZEMOND was o.m. directielid/onderzoeker van het Instituut Clingendael.

R E S P O N S

Medefinanciering Plan Nederland is gerechtvaardigd

RENE SCHOENMAKERS

GRAAG REAGEER IK OP HET ARTIKEL VAN PAUL HOEBINK IN DE *Internationale Spectator* van april over het beleid van minister Herfkens, getiteld 'Van wervelwind tot nachtkaaars?: Vier jaar Eveline Herfkens op Ontwikkelingssamenwerking'. Ik beperk mij tot een commentaar op het gedeelte over het Medefinancieringsprogramma (MFP), waarmee niet-gouvernementele organisaties zoals Plan Nederland (voorheen Foster Parents Plan), Novib of Cordaid gesubsidieerd worden door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Hoebinks bespiegeling over het MFP gaat vooral over Plan Nederland. In het bijzonder argumenteert hij tegen het besluit om Plan Nederland te laten toetreden tot het MFP (in 2000). Hoebink stelt dat minister Herfkens hier voorstander van was omdat zij 'de ontwikkelingswereld wilde opschudden'. In zijn ijver om dit aan te tonen, doet Hoebink een aantal beweringen over Plan Nederland die onjuist zijn en daardoor een onnodig negatief beeld geven van de organisatie. De belangrijkste punten behandel ik hieronder.

In de *eerste plaats* suggereert Hoebink dat de toegang van Plan Nederland tot het Medefinancieringsprogramma leidt tot kwaliteitsvermindering van dit MFP, omdat Plan Nederland een internationale organisatie is. Dit is meteen de eerste onjuistheid: Plan Nederland is een Nederlandse organisatie met een Nederlandse rechtsstatus. Wel is zij lid van een internationaal netwerk: Plan International.

Hoebink stelt (terecht) de onderliggende vraag of Plan Nederland door dit lidmaatschap voldoende ruimte heeft om een onafhankelijke rol als medefinancieringsorganisatie (MFO) te spelen. Dit is een vraag waarover de onafhankelijke Stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsprogramma zich heeft gebogen, die door minister Herfkens in het najaar van 2001 werd gevraagd een onderzoek te doen naar het functioneren van Plan Nederland als MFO. Dit naar aanleiding van het negatieve rapport van de commissie-De Boer over Plan-activiteiten op Haïti. Hoebink was een prominent lid van deze commissie en het had hem gesierd en bovendien

de lezer meer duidelijkheid geboden, als hij dat ook in de tekst (en niet alleen in een enkele verwijzing in noot 26) duidelijk had gemaakt.

Bovengenoemde stuurgroep concludeert: 'het lijkt er voorsnog op dat Plan Nederland, ondanks de aangegeven beperkingen [van het lidmaatschap van een internationale organisatie, RS] voldoende speelruimte overhoudt om haar verantwoordelijkheid als MFO waar te maken'. Hoebink verwijst naar dit rapport in zijn artikel, maar deze passage schijnt hij over het hoofd te hebben gezien. Want hij concludeert zonder meer: 'weliswaar leveren Nederlandse Foster-ouders verreweg de grootste bijdrage aan de begroting van Plan International, maar dat betekent niet dat Nederlandse bestuurders het voor het zeggen hebben'. Volgens hem is daarom 'controle vanuit het Nederlandse ministerie uitermate moeilijk'. Gelukkig dat het ministerie zelf beter weet.

Vervolgens rakelt Hoebink de '50 cent-discussie' weer op: 'uit de recente kritiek op de organisatie is gebleken dat van iedere gulden die is opgehaald, er maar 50 cent naar de kinderen en hun gemeenschappen zouden gaan en er 50 cent in een vrij logge organisatie zou blijven hangen'. Hij refereert aan een van de belangrijkste conclusies van (zijn eigen) commissie-de Boer. Maar wat is er werkelijk aan de hand?

Meteen na het uitkomen van het rapport-de Boer liet de minister de Tweede Kamer weten dat 'de definitie [betreffende de *overhead*, RS] in het rapport de Boer ongebruikelijk strict [is] en wordt bij mijn weten nergens zo toegepast. Zou dezelfde definiëring op de overige particuliere OS-organisaties worden toegepast, dan verwacht ik percentages van vergelijkbare orde'. De eerder genoemde stuurgroep kwam tot een gelijksoortige conclusie. In de aanbiedingsbrief van het rapport van de stuurgroep aan de Tweede Kamer stelde de minister nogmaals dat '(...) de case studies en ander onderzoek geen aanwijzingen hebben opgeleverd dat de efficiëntie van de programma's anders is dan die bij de overige MFO's (...)'

Hoebink kent deze brief van de minister en het rapport van de stuurgroep, maar hij neemt ze niet op in zijn beschouwingen en noemt enkel de eenzijdige conclusie van de commissie-De Boer. Op deze wijze wekt hij in ieder geval de schijn alleen zijn eigen waarheid te willen kennen. De wetenschapper verwordt op deze wijze tot activist.

In de *derde plaats* suggereert Hoebink dat Plan Nederland niets toevoegt aan het MFP. Dat heeft hij uit 'nogal wat verhalen', maar in ieder geval niet – in tegenstelling tot wat hij stelt – uit het rapport van de stuurgroep. Een weinig wetenschappelijke werkwijze.

Plan Nederland is het dan ook niet eens met deze conclusie van Hoebink. Plan Nederland is een kindgerichte ontwikkelingsorganisatie, met een focus op het werken met de gemeenschap. De stuurgroep stelde

bovendien dat Plan Nederland bijvoorbeeld behoorlijk goed is in directe armoedebestrijding. Dat voegt wel degelijk wat toe aan het MFP. Het had Hoebink gesierd als hij wat dit betreft ook eens naar de toegevoegde waarde van andere MFO's had gekeken. Zo komt het zeer regelmatig voor dat meerdere MFO's een en dezelfde organisatie in het Zuiden financieel ondersteunen en dat het daardoor niet duidelijk is wat de een aan meerwaarde levert boven de andere MFO.

Ten vierde twijfelt Hoebink sterk aan de kwaliteit van het werk van Plan Nederland in het kader van het MFP. Natuurlijk baseert hij zich weer voornamelijk op zijn eigen rapport-De Boer, waarin een aantal zwakke punten van de organisatie in Haïti werd blootgelegd. Maar wederom weigert Hoebink de nuances te zoeken en aandacht te besteden aan het eerdergenoemde rapport van de stuurgroep. De stuurgroep was veel breder van opzet dan het Haïti-rapport en overwegend positief over de resultaten van Plan Nederland op het gebied van directe armoedebestrijding, alsmede over de doelmatigheid en de transparantie van Plan Nederland. De kritiekpunten die de stuurgroep vanzelfsprekend ook had, nemen wij ons ter harte.

Kortom, wij concluderen dat het artikel een zeer eenzijdig beeld schept van Plan Nederland, dat er eenzijdig gebruik gemaakt is van bronnen, dat er feitelijke onjuistheden in staan en dat het artikel niet transparant is ten aanzien van de eerdere betrokkenheid van de schrijver in relatie tot de discussie over Plan Nederland. ■

RENE SCHOENMAKERS is als Senior Beleidsmedewerker verbonden aan Plan Nederland.

PAUL HOEBINK

1 Mijn artikel gaat niet over Plan International/Foster Parents/Plan Nederland, maar over vier jaar ontwikkelingsbeleid onder Eveline Herfkens en in dit deel alleen over het Nederlandse medefinancieringsprogramma en daarbij over haar besluit om Foster Parents toe te laten tot het medefinancieringsprogramma. Als ik over Plan International/Foster Parents Nederland had geschreven, had ik veel meer ruimte genomen (en van de redactie gekregen) om op de verschillende aspecten van een beoordeling van deze organisatie in te gaan.

2 Ik stel niet dat de kwaliteit van het Medefinancieringsprogramma zal verminderen omdat Plan International een internationale organisatie is. Wel dat het feit dat de uitvoering van de hulpprogramma's door een internationale organisatie, *in casu* Plan International, geschiedt, de controle vanuit het ministerie op de uitvoering erg moeilijk maakt. Foster Parents Nederland/Plan Nederland is inderdaad een Nederlandse organisatie, maar wel een die het overgrote deel van haar middelen overdraagt aan een internationale organisatie, Plan International, die vervolgens de hulpprogramma's uitvoert. Op die uitvoering heeft Plan Nederland maar in beperkte mate invloed.

3 Minister Herfkens geeft in haar schrijven aan de Kamer over het rapport van de commissie-De Boer inderdaad aan dat de daar gehanteerde definitie van *overhead* strikt zou zijn, maar waarom dat zo is en waarom bepaalde posten wel of niet zouden mogen worden meegerekend, wordt door haar niet aangeduid. De heren Van Niekerk en De Ruyter stellen namens de Stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsprogramma in hun rapport: 'In dit onderzoek is uitsluitend gekeken naar de besteding van MFP-gelden. De discussie over de kosten van fondsenwerving en de kosten verbonden aan de communicatie met de Foster Parents vormen geen onderwerp van onderzoek.' Toch stelt men dan in de conclusie: 'Het commentaar van de minister daarover, zoals weergegeven in haar reactie op de kritische conclusies van de Commissie de Boer, wordt op dit punt onderschreven.' Het zijn o.a. dit soort discrepanties in de tekst van het rapport van Van Niekerk/De Ruyter die mij het niet serieus doen nemen. Een en ander noopte mij dus ook niet om in het artikel in de *Internationale Spectator* hierop in te gaan, want er is geen debat, er zijn slechts beweringen als reactie op zeer precieze en goed verantwoorde berekeningen van de commissie-De Boer.

4 In het rapport van de heren Van Niekerk en De Ruyter staat: 'Toch maakt PLAN International ook een

gesloten indruk en wordt ze wel vergeleken met een corporatieve instelling die topdown met standaardoplossingen werkt.' En: 'Vaak gedraagt FPPN zich als een opdrachtgever en niet als een partner: ze heeft eerder oog voor de kwaliteit van de uitvoeringsrelatie dan voor het partnerschap.' Ik vertaal dat in 'autoritair en solistisch' en dat haal ik dus wel degelijk uit het rapport. Het vult het beeld aan van de organisatie zoals ik dat ook in interviews bij het onderzoek naar de activiteiten in Haïti ben tegengekomen. Daarbij gaat het dus niet om de vraag of Plan Nederland iets toevoegt aan het Medefinancieringsprogramma, maar om de vraag, zoals door mij gesteld in het artikel, hoe Plan International zijn programma's uitvoert. In de respons wordt dat door elkaar geklutst (zoals er ook bij punt 1 wat geklutst werd).

5 Deze evaluatie van de Stuurgroep was in feite onzinnig, omdat de programma's nog maar net liepen ('De resultaten in MFP-kader zijn nog niet of nauwelijks te benoemen in verband met de korte looptijd', stellen Van Niekerk/De Ruyter zelf). Alleen daarom al moet niet te veel waarde worden toegekend aan het rapport van de Stuurgroep.

6 Ik heb inderdaad slechts in een voetnoot gemeld dat ik lid was van de commissie-De Boer. Dat heeft niets met een poging tot desinformatie van de lezer te maken, maar eerder met bescheidenheid. In de ogen van Plan Nederland 'valse bescheidenheid'? ■

DR. P. HOEBINK is verbonden aan het Centre for International Development Issues Nijmegen van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Nederlandse dekolonisatie-onkunde in de West

P.C. EMMER

DAAR STAAN ZE DAN OP DE LUCHTHAVEN van Willemstad, onze *scanners*. Het dure cadeau uit Nederland is weliswaar eindelijk gearriveerd, maar van uitpakken en in bedrijf stellen lijkt voorlopig niets te komen, hoewel Nederland de Antilliaanse autoriteiten nog zo dacht te hebben overtuigd van de noodzaak om de drugskoeriers ('bolletjesslikkers') bij de bron te stoppen. Maar het pakte anders uit. In de eerste plaats blijken de douanebeambten in Willemstad geen zin te hebben de controles te verbeteren en daardoor wellicht ruzie te krijgen met de drugsmafia. In de tweede plaats passen de scanners niet in de ruimte naast de bestaande incheck-apparatuur en in de derde plaats zou het gebruik van de nieuwe *scanners* de hitte in de vertrekhal nog meer doen toenemen. Natuurlijk is er wel airconditioning, maar die staat niet aan. Niet dat die kapot is, zoals het excuus vaak luidt, maar omdat de exploitant van het buffet in de hal eenvoudigweg vreest dat de omzet van verfrissende dranken daalt als de temperatuur in de vertrekhal dat ook doet.

Dit uit het leven gegrepen verhaal is tekenend voor de huidige verhoudingen tussen Nederland en de Antillen. En in het verleden waren er nog veel meer van dit soort voorvallen, zoals het exporteren van jongeren met een strafblad naar Amsterdam, het gebrekkige beheer van de gevangenis te Willemstad, de maffiose activiteiten van het (gekozen) bestuur van Nederlands Sint-Maarten en de wijdverspreide corruptie onder

het Antilliaanse douane- en gevangenispersoneel. In al die gevallen heeft Nederland maar weinig kunnen uitrichten, hoewel ons land zich toch verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit van het openbaar bestuur op de Antillen en Aruba en daaraan ook flink moet meebetalen. De *scanners* bewijzen dat de Antillianen lang niet altijd enthousiast meewerken, al was het maar om de Nederlandse bevoogding te dwarsbomen. Hoe heeft het zover kunnen komen?

Het antwoord op deze vraag is te vinden in het grote standaardwerk over het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, dat tot stand is gekomen in opdracht van het *Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken*. En het adjectief 'groot' is eigenlijk een *understatement*, want deze publikatie bestaat uit maar liefst drie dikke delen, van respectievelijk 358, 549 en 668 pagina's, waarvan meer dan de helft in beslag wordt genomen door noten. Al gauw rijst de vraag hoe het mogelijk is dat er zoveel valt mee te delen over het dekolonisatiebeleid van zo'n klein moederland met zulke minuscule koloniën. Is de omvang van deze studie niet het gevolg van het feit dat de auteurs hun werk in opdracht van de overheid hebben verricht? Steeds

Gert Oostindie en Inge Klinkers: Knellende Koninkrijksbanden. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2001; 3 delen: 358, 549, 668 blz.; € 79,41; ISBN: 90-5356-467-5

Gert Oostindie en Inge Klinkers: Het Koninkrijk in de Caraïben. Een korte geschiedenis van het Nederlandse dekolonisatiebeleid, 1940-2000.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2001; 286 blz.; € 18,00; ISBN: 90-5356-466-7

vaker immers lijkt zo'n opdracht te resulteren in zeer volumineuze publikaties. Maar er is altijd baas boven baas en de omvang van deze studie is al weer overtroffen door het in ontelbare delen gebonden Srebrenica-rapport, dat de directeur van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie onlangs aan de Minister van Onderwijs overhandigde, waarbij bleek dat de tilspiers van de bewindsman nauwelijks tegen dit gebaar waren opgewassen. In dit genre bestaat wellicht de vrees dat korte, analytische publikaties niet serieus genoeg zijn en dat slechts een flink aantal kloeke banden de opdrachtgever het gevoel geeft waarvoor zijn geld te krijgen. Er is bovendien nog een reden om breed uit te halen, want alleen het afdrukken van zoveel mogelijk informatie zou de argwaan bij de lezer kunnen weg nemen dat objectieve geschiedschrijving over de overheid en betaald door die zelfde overheid niet mogelijk is.

Al deze hypothetische bezwaren tegen het hier besproken werk zijn

echter ongegrond. Deze studie is inderdaad omvangrijk, maar zo goed ingedeeld en geschreven, dat de lezer steeds bij de les blijft. Had de uitgever ervoor gekozen de tekst in de eerste band af te drukken en de noten en het bijwerk in de tweede, dan had het geheel er wat handzamer uitgezien, zoals de nog geen 300 pagina's tellende samenvatting *Het Koninkrijk in de Caraïben* demonstreert. Bovendien wordt de tekst onderbroken door een aantal donkergrijze tekstkaders met nuttige informatie of pakkende uitspraken, een gelukkige trouvaille. Over de onafhankelijkheid van de auteurs hoeft evenmin enige twijfel te bestaan. Uit het voorwoord blijkt dat ze geheel vrij werden gelaten in hun werk, dat een commissie van voraanstaande wetenschapslieden als toezichthouder fungeerde en dat de opdrachtgever de tekst van de eerste twee delen zonder beperkingen voor publikatie heeft vrijgegeven. Dat gold niet voor het laatste deel, waarvan een aantal passages gebaseerd is op de notulen van de ministerraad, die nog niet tot het publieke domein behoren.

Wel zou het voor volgende onderzoekers handig zijn geweest als de auteurs hadden vermeld welke door hen geraadpleegde archieven thans openbaar zijn en welke niet. Dat geldt ook voor de teksten van de interviews, die de auteurs hebben afgenomen aan een groot aantal hoofdrolspelers in het dekolonisatieproces. De lijst van ondervraagden bestaat alleen uit namen, terwijl een korte toelichting de lezer duidelijk had kunnen maken waarom juist deze personen zijn geïnterviewd en anderen niet. En nu we het toch over het bijwerk hebben: een goed register had in deze publikatie niet mogen ontbreken. Er zijn slechts een alfabetische lijst van personen en een aparte lijst van geografische namen opgenomen. Die hadden moeten worden samengevoegd en aangevuld met een uitvoerig zakenregister. Natuurlijk kan dat laatste niet door

een computer worden uitgespuwd, maar dan had de opdrachtgever maar wat dieper in de buidel moeten tasten. Als de Nederlandse staat iets doet, moet ze het goed doen.

Dat tekort typeert precies het Nederlands dekolonisatiebeleid. Steeds weer lijken de beleidsmakers in Den Haag bereid actie te ondernemen, maar dan weer voor de consequenties terug te schrikken; de onuitgepakte *scanners* vormen daarop zeker geen uitzondering. Nu zijn er gedurende de periode van 1940 tot 1954 (deel I) wel een paar verzachtende omstandigheden aan te wijzen voor het gebrek aan daadkracht en visie in Den Haag. Net als Nederland werden toen ook andere koloniale moederlanden door de dekolonisatiegolf overvallen. Het Verenigd Koninkrijk vormde daarop een uitzondering en leek met de *dominions* een instrument te hebben gevonden om zijn invloed overzee deels te behouden. Dat heeft Nederland met het 'Statuut' van 1954 trachten te imiteren, maar natuurlijk zonder de onnavolgbare Britse vrijblijvendheid. Dat had desastreuze gevolgen. Indonesië weigerde gelukkig mee te doen en heeft Nederland daarmee tegen zichzelf beschermd, maar Suriname en de Antillen haptten toe en werden plotseling een gelijkwaardige partner van het voormalige moederland, hoewel ze dat natuurlijk in het geheel niet waren. 'Oliedom', om met de voormalige VVD-fractieleider Bolkestein te spreken.

In het tweede deel (1954-1975) worden de nadelige implicaties van het Statuut uitvoerig beschreven. Het dwong Nederland tot aanzienlijke overdrachtsbetalingen en zelfs tot militair ingrijpen en in ruil daarvoor oogstte Nederland in de West veel kritiek zonder ooit echt orde op zaken te kunnen stellen. Er zou ten gunste van het Statuut nog wat positiefs te zeggen zijn, als dit nadeel voor Nederland tenminste nog voordeel had opgeleverd voor de andere partners. Het tegendeel is echter het geval, want de ineffectieve, maar

bemoeizieke suikeroom in Europa belemmerde de opkomst van een zelfstandige en zelfbewuste bestuurselite in de West.

Pas in 1975 kwam aan die vreemde situatie deels een eind. Suriname werd onafhankelijk. Van een *overhaaste dekolonisatie*, zoals de auteurs menen, kan moeilijk gesproken worden, want de Britse Cariben waren allang gedekoloniseerd. Wel verliepen de voorbereidingen niet vlekkeloos. Er was geen sprake van zorgvuldige lange-termijnplanning, maar van een toevallige samenloop van omstandigheden. Die was ontstaan door het aantreden van de kabinetten-Den Uyl in Nederland en -Arron in Suriname, die beide in hun beleid op allerlei gebieden wilden breken met de traditionele gang van zaken. Weer stuurde de geest van het Statuut Nederland in de verkeerde richting door ons land tot in lengte van dagen (ten minste 30 jaar!) op te zadelen met een 'speciale verantwoordelijkheid' voor de ontwikkeling van de ex-kolonie. En weer kwam die goedbedoelde belofte beide landen duur te staan, want na een aantal teleurstellingen wilde Nederland het beloofde geld niet meer ongecontroleerd in de bodemloze put gooien, die in Suriname schatkist heet, terwijl onze ex-kolonie niet lijkt af te brengen van het *idée-fixe* dat er aan alle ellende in het land een eind zal komen als Nederland maar betaalt wat het heeft toegezegd. Overigens is die speciale band met het onafhankelijke Suriname niet alleen op het koloniale verleden gebaseerd, maar ook op de gemeenschappelijke taal, en daarmee imiteert Nederland zijn grote burens Frankrijk en Engeland weer verkeerd. Want zolang Suriname, de Antillen en Aruba vasthouden aan het Nederlands, isoleren ze zich in de regio en in de wereld. Had Nederland de kosten voor de omscholing van Suriname tot Engelstalig land op zich genomen, dan zou dat een veel nuttiger afscheidsgeschenk zijn geweest dan de 4 miljard gulden, die tot en met vandaag de

ontplooiing van het eigen initiatief in de ex-kolonie in de weg staat. Voor zo'n omscholing van de Antillen en Aruba is het nog niet te laat.

Veel lezers van deze studie zullen de gedetailleerde uiteenzettingen over het Nederlands beleid in de jaren '50 en '60 wellicht even laten voor wat ze zijn, om zich op het laatste deel te storten in de hoop daarin een aantal nieuwe onthullingen aan te treffen over de politiek en de politici die zich tussen 1975 en 2000 met het allerlaatste stukje Koninkrijk in de Tropen hebben beziggehouden. Dit deel heeft ongetwijfeld de meeste publiciteit gekregen, omdat de auteurs door de Rijksvoorlichtingsdienst werden gedwongen er een groot aantal wijzigingen en coupures in aan te brengen. Welk standpunt bij welke minister hoort, moest onbekend blijven. Dat is jammer, maar er zit ook een andere kant aan deze beperking. Was het mogelijk om zonder meer uit niet-openbare, vertrouwelijke notities te citeren, dan zou al vlug de usance ontstaan om dan maar niets meer op te schrijven. Nu is er in ieder geval de (schrale) troost dat het laatste deel van deze studie te zijner tijd kan worden aangevuld met het materiaal dat verwijderd is. Een der auteurs zei trouwens in een interview het schrapwerk niet als censuur te ervaren, maar wat is censuur dan wel? Hoe dat ook zij, de afgedwongen veranderingen hebben geen afbreuk gedaan aan de kwaliteit, want die blijft onveranderd hoog.

Overigens heb ik in het laatste deel geen verrassende onthullingen gevonden. Dat hangt deels samen met de beperkingen van de opdracht, want het Nederlandse beleid ten aanzien van het onafhankelijke Suriname komt niet meer in het boek voor. Dat ressorteert na 1975 onder het ministerie van Buitenlandse Zaken. Jammer, want de desbetreffende archieven zouden zeker een aantal sappige verhalen hebben opgeleverd. Verder passeren alle bekende thema's de revue, zoals

de massa-exodus van de Antillen naar Nederland, de drugshandel, de *status aparte* van Aruba en de vele cijfers uit de talrijke enquêtes over de verhouding tussen Nederland, de Antillen en Aruba. Die laten zien dat het geld uit Nederland nog steeds niet gelukkig maakt, want de overgrote meerderheid der Antillianen heeft een zeer negatief beeld van het Nederlandse respect (*rèspèt*) voor hun positie. Stank voor dank dus en duidelijker dan deze cijfers kan niemand het failliet uitdrukken van de goedbedoelde, altruïstische Nederlandse opvatting dat dekolonisatiebeleid vooral betaalbeleid dient te zijn.

Veel ophef maken de auteurs overigens niet van deze gegevens. Dat is evenmin het geval met de Caribische dekolonisatiepolitiek van de andere Europese landen, die wel genoemd, maar niet diepgaand vergeleken wordt met het Nederlandse beleid. Past zo'n vergelijking niet in deze studie, die vooral gericht lijkt op het samenvatten en ordenen van overheidsinformatie? Vonden de auteurs het niet kies de voor- en nadelen van *echte* dekolonisatie uitvoerig aan de orde te stellen en daarmee impliciet de mogelijke opheffing van het nieuwe directoraat-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijkrelaties, de rechtsopvolger van het Kabinet voor de Nederlandse Antillen en Aruba, hun subsidiegever? *Sotto voce* ventileren Oostindie en Klinkers wel enige kritiek, maar zij gaan niet verder dan de opmerking dat Nederland vaak 'slappe knieën' heeft, dat de Haagse politiek de Antillen niet belangrijk genoeg vindt om 'gordiaanse knopen' door te hakken en dat het Statuut 'een constructie met feilen' is, maar bij gebrek aan beter nog wel enige tijd zal blijven bestaan.

Ik ben niet zo discreet en constateer dat deze studie het zoveelste bewijs levert voor de stelling dat Nederlanders niet kunnen dekoloniseren. Van de vijf kansen (Nederlands-Indië, Nederlands Nieuw-Guinea, Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba) hebben we er vijf

gemist. Decennialang hebben de ambtelijke diensten in Den Haag veel kostbare energie in de relatie met Suriname, de Antillen en Aruba gestopt zonder ooit een situatie te bereiken die alle partijen bevredigde. In deze studie wordt bladzij na bladzij het Nederlandse onvermogen gedocumenteerd om in dit 'dossier' consequent te handelen, terwijl alleen Den Haag de knopen kan doorhakken. De Verenigde Staten nemen dat niet meer van ons over, zoals bij de dekolonisatie van Indonesië. Dat doorhakken zou betekenen dat Nederland afscheid neemt van het verlamdende koloniale schuldgevoel, dat de wensen, verwachtingen en vermeende psychische blessures van de Antilliaanse elite eindelijk eens de ondergeschikte plaats krijgen die ze toekomt en dat er een referendum wordt gehouden – eventueel onder internationaal toezicht – waarin alle stemgerechtigde Antillianen zich kunnen uitspreken: óf voor onafhankelijkheid óf voor aansluiting bij Nederland. Kiest een of meer van de eilanden voor onafhankelijkheid, dan kan dat een golf van zelfvertrouwen teweegbrengen, zoals bij de dekolonisatie van Barbados, een eiland met bijna dezelfde oppervlakte en bevolkingsomvang als Curaçao. En anders worden de Antillen maar een provincie van Nederland. Die verandering kost de Nederlandse belastingbetaler – althans aanvankelijk – wel meer dan de huidige steunverlening, maar dan kunnen de eilanden worden aangeharkt volgens de Nederlandse normen en komen die *scanners* ten minste uit hun kratten.

DR P.C. EMMER is hoogleraar geschiedenis van de Europese expansie, in het bijzonder van het Atlantisch gebied, aan de Universiteit Leiden.

De Nederlandse identiteitscrisis

SIMONE MELIS

DE KRANTEN EN TIJDSCHRIFTEN STAAN ER vol van: de steeds luider wordende roep om een stringenter toelatingsbeleid voor immigranten, falende inburgeringscursussen voor nieuwkomers, criminaliteitspercentages die onder allochtonen hoger blijken te liggen dan onder de autochtone bevolking. In de onderhandelingen omtrent de vorming van het nieuwe kabinet wordt gesproken over een minister voor Immigratie- en Inburgeringzaken die de huidige ministerspost voor Grote Steden- en Integratiebeleid moet gaan vervangen. De multi-etnische samenleving die Nederland geworden is en in de toekomst ook zeker zal blijven, moet zichtbaar in een juiste vorm gekneed worden om de minderhedenproblematiek het hoofd te kunnen bieden. *Civis Mundi*, het kwartaaltijdschrift voor politieke filosofie en cultuur, presenteerde in 2001 een nieuw jaarboek, dat inspeelt op dit thema. In deze bundel, getiteld *Nationale identiteit. Van Nederlands probleem tot Nederlandse uitdaging*, geven zeven auteurs hun visie op het onderwerp.

Werd iedere uitspraak over de *nationale identiteit* in de jaren tachtig van de vorige eeuw nog afgedaan als racistisch, sinds het Verdrag van Maastricht wordt dit cultureel-politieke concept als een te respecteren fenomeen beschouwd, zo stelt hoofdredacteur S.W. Couwenberg. Hij onderscheidt twee kampen: zij die in de herwaardering van de nationale identiteit de kiemen zien van een potentieel gevaarlijk cultuurnationalisme, versus diegenen die in dit 'nationalisme' een probaat middel zien om Nederland te behoeden voor het geruisloos opgaan in een steeds federaler Europa. In zijn artikel bespreekt hij de ontwikkeling van het nationaal besef in Nederland. Dit komt voort uit de burgerij en is niet, zoals in de rest van Europa, van staatswege aangekweekt. Volgens Couwenberg is de religieus-politieke antithese tussen

de confessioneel-christelijke en seculier-liberale interpretatie van de Nederlandse identiteit, die tot uitdrukking kwam in de, als

zo 'typisch Nederlands' bestempelde, verzuilingstraditie, van grote invloed geweest op de vorming van de Nederlandse samenleving. Erkenning van de onderlinge verscheidenheid werd aldus een kenmerk van de Nederlandse cultuur.

In de jaren zestig vond echter een omslag plaats in het denken over nationale identiteit. De afbrokkeling van de zuilen en de belangstelling van de opkomende linkse stromingen voor individualisering, internationalisering en anarchisme uitten zich in de negatieve invulling van het concept. In de jaren zestig had men in Nederland dan ook weinig oog voor de integratie van minderheden in de samenleving; een tendens waar men nu de wrange vruchten van plukt, aldus Couwenberg.

Als reactie op deze toenemende individualisering en op het proces van globalisering is in de jaren negentig een proces op gang gekomen waarbij de nationale identiteit weer positief gewaardeerd wordt. Een helder besef van de nationale identiteit is van belang in de wereld van het internationale handelsverkeer en de internationale politieke betrekkingen. Dit roept de vraag op wat dan de karakteristieken van het Nederlandschap zijn. De schrijver doet een voorzet: de Nederlandse taal, het gedeelde nationale verleden, een egalitaire 'doe maar gewoon'-traditie, de liberale tolerantie, morele zendingsdrang en nog veel meer. Er is echter een probleem: Nederland gaat gebukt onder een chronisch *gebrek aan cultureel zelfbewustzijn*. En wie zich niet bewust is van de eigen

S.W. Couwenberg (red.): *Nationale identiteit van Nederlands probleem tot Nederlandse uitdaging. Civis Mundi jaarboek 2001.*

Budel: DAMON, 2001; 172 blz.; € 14,95;

ISBN: 90 5573 215 x

identiteit, heeft een ander ook niets te bieden. Couwenberg schaarft zichzelf met deze uitspraak bij de aanhangers van Paul Scheffer, die in zijn essay 'Het multiculturele drama' (2000) in *NRC Handelsblad* stelde dat het Nederlandse integratiebeleid gedoemd was te mislukken als Nederland niet duidelijk voor ogen had wat het gevoel 'Nederland te zijn' nu eigenlijk inhoudt.

Het Nederlandse probleem is duidelijk. Wat is nu de uitdaging? Nederland, zo betoogt de auteur, moet in de volgende jaren voorkomen dat de eigen cultuur overspoeld wordt door de vloedgolf van het cultureel internationalisme. Wil men bovendien de Nederlandse positie in de Europese instellingen handhaven of zelfs versterken – niet geheel onbelangrijk met het oog op uitbreiding en verdieping van de Unie – dan zal men de Nederlandse cultuur actief moeten uitdragen, op andere terreinen dan dat van Nederland als de kaas- en klompennatie. Gedacht kan dan worden aan de sterke positie van Nederland op het gebied van handel, ICT en wetenschap.

R. Bodelier, politiek-economisch journalist, kiest een andere invalshoek. Hij richt zich in zijn artikel op het verschil tussen de kosmopolitische en de cultuurrelativistische visie op de multiculturele samenleving. Daar waar de kosmopolitische universalist de dominantie van gemeenschappelijke waarden en inzichten ten opzichte van cultureel, religieus en raciaal pluralisme bepleit, benadrukt de cultuurrelativistische ethnocentrist juist de onoverbrugbare afstand tussen culturen; een standpunt dat faam heeft gemaakt door

Samuel Huntingtons beroemde en weer zeer actuele werk *The Clash of Civilizations* uit 1997.

Wanneer deze twee perspectieven worden toegepast op de Nederlandse samenleving, ziet men dat de universalist stelt dat de culturen van autochtonen en allochtonen zich op hetzelfde niveau bevinden en wederzijds respect verdienen. Universalisten hechten dan ook veel waarde aan het begrip tolerantie als zijnde een van de hoofdkenmerken van de Nederlandse cultuur. Hun tegenstanders, de nationalisten, bepleiten daarentegen de aanpassing van de nieuwkomers aan de dominante cultuur.

Ingenieur en communicatie-adviseur E. Denig gebruikt een meer bedrijfskundige aanpak voor de behandeling van het probleem. Het logo en de huisstijl van een bedrijf zijn te vergelijken met de vlag en het volkslied van een land. De 'corporate identity' van een natie kan beïnvloed worden door gestuurde en ongestuurde beeld-

vorming door respectievelijk de overheid en bedrijven met een sterk Nederlands imago, zoals KLM of Philips, en de media. Om deze beeldvorming in goede banen te leiden, moet er een 'mission statement', een ambitiecode, worden opgesteld. Een inspirerend doel, zo schrijft Denig, is in een samenleving die gekenmerkt wordt door het incorporeren van vele groepen die geen binding hebben met het gemeenschappelijk Nederlands verleden, belangrijker dan het koesteren van het collectief geheugen.

Kortheidshalve en vanwege de specifieke invalshoek van de desbetreffende artikelen ga ik hier voorbij aan de vier overige bijdragen, van L. Beheydt met betrekking tot nationale en culturele identiteit in de Lage Landen, G. Hofstede over Nederlandse identiteit en Nederlandse cultuur binnen de Europese Unie, A. Klink inzake verdraagzaamheid en geloof in Nederland en E. van Middelkoop over 'een ontwortelde natie'.

Zoveel mensen, zoveel meningen. Over één ding zijn de auteurs in het jaarboek het echter met elkaar eens. Nationale identiteit, nationale cultuur wordt in belangrijke mate vorm gegeven door een gezamenlijke taal en historie, alsmede een gemeenschappelijk waardenstelsel. Om de positie van Nederland als cultuurnatie te waarborgen moet een actief cultuurbeleid gevoerd worden, zeker met het oog op de multi-etnische samenstelling van dit land, het Europese integratieproces en de dominantie van de Angelsaksische cultuur op het wereldtoneel. Het blijft dan ook belangrijk het publiek debat over de invulling van de nationale identiteit scherp te houden. Het jaarboek van *Civis Mundi* kan hieraan een waardevolle bijdrage leveren en het van een nieuwe dynamiek voorzien.

SIMONE MELLIS studeert cultuur- en wetenschapsstudies aan de Universiteit Maastricht en is stagiaire bij de taakgroep beleidsanalyse van het Instituut Clingendael.

Buitenlandse investeringen van multinationale ondernemingen

GERRIT FABER

DIRECTE BUITENLANDSE INVESTERINGEN (DBI) worden uitgevoerd door een multinationale onderneming (MNO) om controle uit te oefenen over productiecapaciteit. Dat veroorzaakt sinds jaar en dag spanningen tussen het gastland en de betrokken MNO en tussen gastland en land van herkomst van de MNO. De beslissingen over de bedrijfsvoering onttrekken zich grotendeels aan de invloed van het gastland. Wellicht pijnlijker voor het gastland is dat deze beslissingen in het hoofdkantoor van de MNO ergens in een ver land worden genomen. Door de sterke machtspositie die een MNO in bepaalde gevallen bezit ten opzichte van het gastland, kan het gevoel ontstaan dat de nationale soevereiniteit wordt aange-tast. Dit doet zich vooral voor in ontwikkelingslanden, maar daar niet alleen, getuige de commotie rond de voorgeno-

men sluiting van een Renaultvestiging in België enkele jaren geleden. Ondanks alle kritiek op MNO's woedt er in de praktijk een concurrentieslag tussen landen om maar zoveel mogelijk Directe Buitenlandse Investeringen binnen te halen, omdat deze werkgelegenheid, groei en technische kennis brengen. Daardoor wordt de positie van MNO's verder verstevigd. Zo kon het idee ontstaan dat MNO's een vrijwel ongebreidelde machtspositie bezitten, die hen in staat stelt de menselijke en natuurlijke hulpbronnen overal ter wereld uit te buiten en een alles doordringende invloed op het denken en de cultuur uit te oefenen, getuige de recente bestsellers van Naomi Klein (*No Logo*) en

E.C. Nieuwenhuys en M.M.T.A. Brus (red.): *Multilateral Regulation of Investment*. Den Haag/Londen/Boston: Kluwer Law International, 2001; 256 blz.; 105,- euro; ISBN: 90-411-9844-X

Noreena Hertz (*The Silent Takeover*).

Al geruime tijd worden pogingen gedaan om tot internationale regulering van DBI te komen, teneinde de belangen van investeerders, gastlanden en landen van oorsprong te beschermen. Kan een regeling ontworpen worden die deze (soms tegenstrijdige) belangen met elkaar in harmonie brengt? De inspanningen in het laatste decennium van de vorige eeuw om te komen tot een akkoord hierover, onder de naam Multilateral Agreement on Investment (MAI), vormen een mooi voorbeeld.

Het boek naar aanleiding van de MAI dat hier besproken wordt, is het resultaat van een door het E.M. Meijers Instituut aan de Rechtenfaculteit in Leiden gehouden symposium om dit ontwerp-verdrag te analyseren. Toen de onderhandelingen over de MAI in 1998 stukliepen, werd het onderwerp van het symposium verbreed tot de vraag hoe een dergelijk verdrag eruit zou moeten zien en welke lessen getrokken zouden moeten worden uit de mislukking van de MAI. Een rode draad in het boek is dat dit ontwerp-verdrag het terecht niet gehaald heeft, omdat het te eenzijdig gericht was op bescherming van de belangen van de investeerders.

Eerst zetten Nieuwenhuys en Brus kader en opzet van het boek neer. vervolgens geeft Schrijver in hoofdstuk 2 een beeld van de vele pogingen die gedaan zijn om DBI te reguleren. Hij hanteert daarbij een internationaal-juridisch gezichtspunt en ontwikkelt criteria waaraan een multilateraal reguleringsregime zou moeten voldoen. Ook gaat hij in op de redenen voor het mislukken van de MAI.

FitzGerald beziet de regulering van DBI en het ontwikkelingsbelang van arme landen vanuit een meer economisch gezichtspunt in hoofdstuk 3. Hij benadrukt onder meer dat reguleringonzekerheid de toestroom van DBI naar ontwikkelingslanden belemmert. Een multilateraal regime kan hierin verbetering brengen door verankering (*lock in*) van internationaal geaccepteerde standaarden in het beleid van het gastland. Dit maakt het wel nodig tot een afweging te komen tussen nationale soevereiniteit – in ontwikkelingslanden soms bron van reguleringonzekerheid – en de voordelen van DBI.

In het vierde hoofdstuk staat ook de nationale soevereiniteit centraal. Chen betoogt dat de MAI de kwestie van 'nationale behandeling' een zodanig belangrijke plaats gaf, dat '[T]he MAI prohibits host Contracting Parties to adopt special laws or policies on foreign investment in order to accomplish the national economic growth

target'. In China was dit wellicht het geval, maar zelfs daar is de centrale overheid steeds minder in staat de economische groei van bovenaf vast te stellen.

Ook Nieuwenhuys meent, in hoofdstuk 5, dat de MAI veel te eenzijdig plichten oplegde aan overheden om DBI op gelijke voet met de binnenlandse investeerder toe te laten tot alle sectoren, terwijl de buitenlandse investeerder vooral rechten kreeg toebedeeld. Zij meent dat bepaalde sectoren tijdelijk gesloten moeten kunnen worden voor DBI en dat buitenlandse investeerders aan prestatie-eisen gebonden zouden moeten kunnen worden. Onbesproken blijft in welke mate dit te rijmen is met de bepalingen van de Overeenkomst inzake Handelsgerelateerde Investeringsmaatregelen, afgesloten tijdens de Uruguayronde – deze komt in hoofdstuk 9 aan de orde.

In hoofdstuk 7 behandelt Zia-Zarifi de mogelijke verbinding tussen Rechten van de Mens en DBI. De wens van landen dergelijke investeringen aan te trekken zou als hefboom gebruikt kunnen worden om hen te dwingen hun verplichtingen op mensenrechtengebied meer na te komen. Hij signaleert ook het probleem dat de onderhandelingen wel steeds gecompliceerder worden door aspecten van mensenrechten en andere reguleringzorgen erbij te betrekken.

Malanczuk gaat in op de geschillenbeslechtingsprocedure van een multilaterale investeringsovereenkomst. Hij concludeert dat de veel gehoorde kritiek dat het vooral de investeerders waren die in de MAI gastlanden konden aanklagen, op misverstand berust.

De ontstaansgeschiedenis van de MAI is het onderwerp dat door Sikkelaard wordt behandeld in hoofdstuk 8. De technische studies en onderhandelingen waren tot 1996 vrijwel geheel aan de aandacht van derden onttrokken. Dit droeg niet bij aan het scheppen van een draagvlak voor de MAI, in tegendeel.

De vraag is hoe het nu verder moet

met de onderhandelingen over een multilaterale overeenkomst inzake investeringen. In dit verband analyseert Koulen de mogelijkheid dat in de WTO verder gesproken wordt. Er is daar immers al een Overeenkomst inzake TRIM's (Trade Related Investment Measures) bereikt, terwijl verscheidene andere overeenkomsten onder de WTO bepalingen bevatten die Directe Buitenlandse Investeringsbetreft. Koulen stelt dat er sprake is van brede steun om de WTO hiermee te belasten, ook al erkent hij dat er nog heel wat meningsverschillen bestaan. Dit werd bevestigd door de Ministeriële Conferentie van de WTO in Qatar (november 2001), die plaatsvond na publicatie van dit boek. De *Doha Development Agenda* vermeldt dat de Werkgroep inzake de relatie tussen Handel en Investeringsbetreft zal komen, waarna de Ministeriële Conferentie van de WTO van 2003 zal beslissen over de 'modaliteiten' van deze onderhandelingen.

Dit boek maakt de dilemma's rond de regulering van DBI goed duidelijk. Een oplossing voor deze dilemma's wordt dikwijls niet geboden, maar dat kan de auteurs ook niet verweten worden. Het gaat in gastlanden vaak om een politieke afweging tussen enerzijds de baten van dergelijke investeringen voor nationale ontwikkeling en anderzijds de wens de regulering van de economie zoveel mogelijk in eigen hand te houden. Door toenemende internationale concurrentie tussen landen die DBI proberen aan te trekken en een groeiende openheid van nationale economieën vermindert de beleidsvrijheid van gastlanden. Een multilateraal regime inzake investeringen zou ertoe kunnen bijdragen de baten van die investeringen te vergroten en de positie van zwakke landen te versterken. Dit boek voedt deze discussie met vele argumenten, die vooral gebaseerd zijn op ervaringen met de MAI.

DR GERRIT FABER is verbonden aan het Economisch Instituut van de Faculteit der Rechten van de Universiteit Utrecht.

Militaire fiasco's

BERT KREEMERS

OP 9 MEI 1940 WAARSCHUWDE DE Nederlandse defensieattaché in Berlijn het Algemeen Hoofdkwartier van de Nederlandse strijdkrachten voor een Duitse inval in ons land. Verwarring, ongeloof en in ieder geval twijfel maakten zich van de Haagse staf-officieren meester. Na lang dubben en wegen koos het Hoofdkwartier voor een beproefd militair recept: checken en nog eens checken. Zo kwam de legerleiding bij de Duitse defensieattaché in Den Haag uit. Die liet uiteraard niets los en meende dat het niet verstandig was om louter op geruchten af te gaan. Opluchting alom. Een van de Nederlandse staf-officieren raakte zelfs in een opperbeste stemming: 'Ik ga lekker nog een biertje drinken en wens niet meer gestoord te worden. Ze komen toch niet.'¹

Dit fraaie staaltje van blunderen-de militairen had niet misstaan in Saul Davids en Menno Steketees overzicht van militaire blunders in de twintigste eeuw. Dertien voorbeelden van slechte voorbereiding, overmoed en politieke inmenging passen de revue. Het is een rubricering uit de losse pols, bekent co-auteur Steketee in de inleiding. De willekeurige indeling van het boek hangt nauw samen met het feit dat het oorspronkelijke manuscript (Saul David: *Military Blunders. The how and why of military failure*) uit 1997 door *NRC Handelsblad*- en *Elsevier*-journalist Steketee is uitgebreid met drie in nogal los verband uitverkoren 'blunders': de strijd in de Javazee, Mogadishu en Srebrenica.

Dit Nederlandse tintje is uiteindelijk ook in de aan Schout-bij-Nacht Karel Doorman toegeschreven titel van het boek terechtgekomen. Werkelijk alles zat Doorman tegen. Het Japanse overwicht bood Doormans verouderde vlootverband geen schijn van kans. Zijn gelegenheidscombinatie met Amerikaanse, Britse en Aus-

tralische schepen had nooit eerder samen geoefend. Veel Nederlandse officieren waren de Engelse taal niet machtig en het eskader had te weinig brandstof en munitie aan boord. Tot de slag bij Midway moest worden gewacht voordat de Japanners hun terrein prijs zouden geven.

Overmoed lag aan de basis van het echec van de inzet van Amerikaanse 'special forces' in Mogadishu. Met deze elitetroepen moesten de *clans* worden aangepakt die dood en verderf zaaiden onder de vredesmacht van de Verenigde Naties. De Amerikaanse militaire superioriteit was in de Somalische hoofdstad overweldigend, maar dat overwicht was in de 'low tech'-strijd van de Somalische bendes van weinig betekenis. Met elektronische apparatuur konden de Amerikanen alle draadloze communicatie van de *war lords* onderscheppen. Maar in plaats daarvan gebruikten de *clans* van Aidid en anderen rooksignalen. Als er ergens iets loos was en versterkingen nodig waren, werden autobanden aangestoken. De Amerikanen beheersten het luchtruim en hielden Mogadishu vanuit omgebouwde patrouillevliegtuigen en helikopters met televisiecamera's in de gaten. Met hun miniguns en geleide raketten hadden de Amerikanen een ongekende technologische voorsprong op de Kalasnikovs en raketwerpers van de rebellen. De Amerikaanse 'over-kill' had bij eerdere schermutselingen al tot honderden burgerslachtoffers geleid. 'Intelligence' over een bijeenkomst van Aidid en zijn belangrijkste helpers op 3 oktober 1993 leidde tot een overmoedige klopjacht. De Amerikaanse 'special forces' raakten verstrikt in het strijdtoneel. Met bazooka's schoten Somalische strij-

Saul David en Menno Steketee: *Ik val aan. Volg mij. Militaire blunders in de twintigste eeuw.* Amsterdam: Bert Bakker, 2001; 226 blz.; 12,93 euro; ISBN: 90-351-2061-2

ders Amerikaanse helikopters uit de lucht, 'special forces' raakten gedesoriënteerd en hulp pogingen strandden in de wirwar van steegjes en gebouwen. Aan Amerikaanse zijde vielen 18 doden en 77 gewonden. De harde les van Mogadishu was dat Amerika's tegenstanders alleen maar de televisiekijkers de stuipen op het lijf hoefden te jagen om zo de troepen tot een aftocht te dwingen.

Onder het kopje 'politieke inmenging' is het falen bij de Bosnisch-Servische aanval op Srebrenica te vinden. Met reuzenpassen ontleeft Steketee in nauwelijks 17 bladzijden de omvangrijkste oorlogsmisdaad in Europa na de Tweede Wereldoorlog. Daarbij snijdt hij zich op enkele plaatsen lelijk in de vingers in zijn beschrijving van enkele details van de ondergang van Srebrenica. Ernster is dat zijn summier analyse te kort schiet om de ondergang van dit 'veilige gebied' afdoende te verklaren.

Met deze bonte reeks militaire blunders wil Steketee erop wijzen dat faliekante mislukkingen en fouten nog lang niet de wereld uit zijn. Het aantal militaire misstappen is recht evenredig aan het aantal internationale conflicten. En zulke conflicten doen zich in uiteenlopende gedaanten steeds meer voor. Steketee wijst er bovendien op dat de meeste krijgsmachten opgezadeld zijn met taken waarop ze niet zijn voorbereid en waarvoor ze de uitrusting missen. Etnische en tribale conflicten, alsmede de strijd tegen het internationale terrorisme maken nieuwe doctrines, oefenmethoden, bewapening, ondersteuning en opleiding nodig. Wie dat niet kan bijbenen, loopt het risico

van een nieuw fiasco. Daar komt bij dat de definitie van fiasco in de publieke opinie gestaag naar beneden wordt bijgesteld. *Bodybags* vormen de grens tussen succes en falen. Met deze boodschap trekt Steketee een interessante lijn tussen de door hem

en Saul David beschreven slagvelden. Het was even zoeken, maar daar ligt dus de betekenis van dit boek.

den in de Tweede Wereldoorlog, Deel Twee, Neutraal, Den Haag: Staatsdrukkerij, blz. 423 en 424.

Noot

1 Dr. L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlan-*

BERT KREEMERS was van 1999 tot eind vorig jaar verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Boekaankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg, die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde.

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl>library>publications

Stephen Badsey (ed.): *The Media and the International Security.*

London/Portland (OR): Frank Cass Publishers, 2000; xxxi + 264 blz.; Euro 35,95 (verschenen in The Sandhurst Conference Series) ISBN 0-7146-4848-5

De auteurs die aan deze bundel hebben meegewerkt zijn afkomstig uit de Britse militaire, militair-wetenschappelijke en mediawereld. Hun essays behandelen de (veranderende) relaties tussen het militaire apparaat en de media. Het eerste deel van de bundel is getiteld 'The Media and Military Operations'; het tweede gaat over 'The Media View of the Military'; het derde behandelt 'The Military Experience of the Media', terwijl het vierde deel 'The Media and Policy Decision Making' voor zijn rekening. Het laatste artikel in dit deel is van de hand van de redacteur (verbonden aan de Royal Military Academy, Sandhurst). Hij becommentarieert een aantal modellen over de relatie media, militair optreden, publieke opinie. Zo is er het 'zandkasteel'-model (waarbij verwezen wordt naar Vietnam), dat inhoudt dat er bij gewelddadige conflicten aanvankelijk grote steun kan zijn voor de regering, maar dat die steun als gevolg van media-optreden erodeert. Een ander

model is het 'rally round the flag'-model, dat beweert dat er in een stabiele democratie altijd velen zullen zijn die bij een militaire actie de regering steunen en dat die steun als gevolg van nationalistische gevoelens en gevoelens van solidariteit toeneemt. Weer een ander model wijst op het belang van steun van de kant van de 'elite'. Als die steun in voldoende mate aanwezig is, hebben zowel de media als het electoraat de neiging achter dat beleid te gaan staan. In militaire kringen doet een aan de praktijk van vredeshandhaving in ex-Joegoslavië ontleend model opgang. Volgens dit model hebben de media weinig invloed daar waar een regering een 'vastberaden beleid voert' ('een militaire code', aldus Badsey - 'voor vroegtijdig gebruik van geweld'). Maar als de regering onzeker of ineffectief is, zullen de media na verloop van tijd een eigen beleid formuleren en dat via de elite opleggen aan het thuispubliek. Ook is er een model waarin 'de politiek' handelt op basis van een te *verwachten* ontwikkeling van de publieke opinie. Daarbij wordt dan vaak verwezen naar president Johnson die de Verenigde Staten in een grote oorlog met Vietnam betrok hoewel daar weinig animo voor was, omdat hij meende dat dit in de toekomst zou

veranderen en men hem dan kwalijk zou kunnen nemen dat hij niet eerder was opgetreden. Welke van deze modellen het meeste waarheidsgehalte bevat (en in welke gevallen) is niet te zeggen. Duidelijk is dat de media niet in staat zijn 'to dictate or control public opinion with any certainty', dat er stellig verband is tussen militaire operaties en de publieke opinie, maar dat dit verband niet 'straightforward' is. (*F.v.d.B.*)

Bas Arts, Math Noortmann and Bob Reinalda (eds): *Non-State Actors in International Relations.*

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2001; xvi + 318 blz.; £ 45 ISBN 0-7546-1848-X

In deze studie belichten 15 wetenschapslieden, verbonden aan Nederlandse universitaire en andere wetenschappelijke instellingen, het verschijnsel van de *non-state actors* (de zogenaamde niet-gouvernementele organisaties of NGO's) en hun optreden in de internationale arena. In het meer theoretische gedeelte van de bundel (deel I en II) worden de NGO's nader gedefinieerd en in het kader van de leer der internationale betrekkingen geplaatst. Er zijn drie paradigma's: in het pluralistische paradigma wordt een NGO als een

'pressure group' beschouwd die het eigen belang tracht te bevorderen door lobbyen en consultatie; in het meer omvattende transnationale paradigma zijn NGO's particuliere actoren die de politiek trachten te beïnvloeden via participatie in het totale beleidsvormend proces; in het collectieve sociale-actieparadigma zijn NGO's sociale bewegingen die optreden als 'agents of transformation' met als belangrijkste middelen mobilisatie en overredingskracht. In het empirische gedeelte (de delen III en IV) komen onder meer de activiteiten van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en van NGO's op ecologisch gebied aan de orde. Ook de rol van NGO's op het terrein van de burger- en mensenrechten en van particuliere

hulverleningsorganisaties (in Centraal-Amerika), alsmede van organisaties actief in (afgelegen) gebieden waar geweld dreigt, wordt behandeld; zij hebben vaak eerder toegang tot sociale netwerken op lokaal gebied dan gouvernementele organisaties. In dit deel treft men ook een essay aan over de Russische maffia. De auteur van dit artikel is van mening dat meer gegevens nodig zijn om vast te kunnen stellen in hoeverre die maffia kan worden beschouwd als een 'private actor in international relations'. In het slotartikel (deel V) van de hand van de drie redacteurs is een van de conclusies dat de NGO's 'do matter in international relations', al moet men hun invloed niet overdrijven. Ze participeren in internationale

besluitvormings- en implementatieprocessen en beïnvloeden de uitkomst daarvan. Ze zijn onderdeel geworden van de institutionele structuur van de internationale politiek en van het internationale beleid. In de wetenschappelijke behandeling van dit empirisch en conceptueel complex verschijnsel schort het echter vooralsnog aan de vereiste eenheid van benadering. De auteurs geven suggesties voor een meer coherente en multidisciplinaire benadering van het verschijnsel van de *non-state actor* en zijn invloed in de internationale politiek. (Arts en Reinalda zijn verbonden aan de Universiteit van Nijmegen en Noortmann aan de Erasmus Universiteit Rotterdam) (*F.v.d.B.*)

S U M M A R I E S

Peter van Ham

argues that branding has become an important element in international politics. Cities, regions, states as well as continents use concepts and techniques developed in the commercial world of brand management to gain economic benefit and political advantages. Branding is also turning into a new, postmodern version of nationalism, offering a sense of identity to a group of mainly hedonist consumers whose traditional ideological and political moorings have disappeared. The author presents four practical examples of 'location branding' (the city of Hull, the Oresund-region, Estonia and the European Union), and closes with the question how relevant branding is for a country like the Netherlands.

Gertjan Dijkink & Stanley Brunn

argue that postmodern foreign policy is increasingly characterised by a geopolitics of images in which visual information is gaining in importance. The foreign policy community still needs to get acquainted with the special skills that are required at handling this new phenomenon since states can brand themselves but become easily branded (by others) as well. Through a brief analysis of Dutch stamp history and Holland promotion in the PR magazine *Holland Horizon*, the

authors attempt to illustrate the domestic production of basic visual experiences in connection with the Dutch state. Although this analysis does not pretend to provide a recipe for creating images for external use it at least suggests how we should look at strategic visual information.

Jaap van Ginneken

focuses on questions of national consciousness and issues management. He warns that The Netherlands and other Western nations may cultivate an overly flattering self-image, which may make them embark on ill-considered actions. On the one hand it is important to see how early theories of national identity were closely intertwined with theories of ethnicity and culture, of masses and elites, and the imperfections of democracy. On the other hand we should be aware of the fact that images of 'us and them' circulated by the media often tend to be somewhat biased, especially during violent confrontations. Yet minor incidents may trigger rapid shifts in both media coverage and public opinion, and profoundly change the situation.

Peter Brusse

deals with Prime Minister Tony Blair's search for a new sym-

bol of British pride. It may be said that Blair's '(re)branding Britain' incited other countries and regions to take the path towards branding themselves. Changing the general perceptions of Great Britain as old-fashioned and not very exciting is no easy matter, but in his announcement of plans, ideas and decisions concerning 'rebranding Britain' Tony Blair has shown an almost religious animation.

Ton Nijhuis

describes the successful policy of the Federal Republic after the Second World War to project a new image that in many respects is the reverse image of the Hitler state. Germany reconstructed herself from a centralist unilateral military state in the middle of Europe, to a federal, multilateral, civilian state that is fully integrated in the Western world: a gentle giant and a bounded Gulliver. Multilateralism was not only the most important instrument of German foreign policy, but also a goal in itself, which can be seen as the core of the new German national identity. In retrospect it is amazing how fast and smoothly this metamorphosis was accomplished and how easily it was accepted by both the German population itself and by the international community. The strength and stability of this new national identity became clear with German Unification in 1990, which had almost no impact on the image of the country as a multilateral civilian state and a trading state. Germany even managed to export this image to the EU as a whole.

Eppo Jansen

wonders why European integration is not more popular with the general public as the results of the European project have created a much better world for all member states and their populations involved in its evolution. He concludes that the biggest 'miracle' – no more armed conflicts – does no longer impress younger generations. For them, what is to historians the most astonishing has become the most self-evident. But also the many benefits of the internal market only seem to interest the people directly involved. Moreover, the complicated, obscure and undemocratic institutional arrangement of the EU is such that ordinary people fail to understand its workings. Europe will only become endeared to its citizens, the author thinks, when it extends its political dimensions and grows into a federation. Then the economic giant will coincide with a political giant that will strike the imagination of people by promoting international peace, safety in the streets, etc. We have not succeeded in reaching this phase because in the end we are always reluctant to hand over the sovereignty needed to create this cherished Europe. In the mean time, it is an illusion to think we can make Europe more popular by introducing modern sales techniques as coined phrases, slogans, emblems, symbols, etc. Such tricks will be too artificial to convince people. Europe will only get a soul by reincarnation if the national state is willing to die.

Niek Koning

advocates a new interpretation of the problems Africa faces today which focuses on the interaction between the evolution of the world economy and the development of Africa. The world economy has resulted in an agricultural depression that also drags along the rest of society. In order to solve this problem, market-oriented reforms have to be accompanied by import duties on foreign agricultural products.

Meine Pieter van Dijk & Karel van Hoestenbergh

deal with economic integration in Western Africa on the basis of a case study of the *Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine* (UEMOA). The UEMOA may be considered a fairly successful attempt at integration, given the low inflation, market expansion, policy harmonisation and relative peace and security it has brought about in the West African region. However, UEMOA is highly dependent upon external donors; upon the European Union, and in particular France. Therefore a kind of post-colonial system is kept intact. Furthermore, the impact of the UEMOA attempts at integration on the eradication of poverty is still rather limited.

Raymond Buve

evaluates the first eighteen months, since his inauguration on 1 December 2000, of the government of Mexico's President Vicente Fox, who with his victory in the presidential elections of July 2000 had ended some seven decades of political domination of the Party of the Institutionalized Revolution (PRI). The author gives special attention to the relations of dependence with the United States, to the drawbacks of neoliberal economic policies, the economic recession and the catastrophe of September 11, as well as to the difficult transition to political pluralism.

Barbara Hogenboom

deals with the Puebla Panama Plan (PPP) for the development of Central America and the South of Mexico, a region also known as Mesoamerica. The plan was launched by Mexico's President Vicente Fox at the end of 2000 and is supported by all countries in Central America, but its funding is still not fully realized. Although the objectives of the PPP copy some of the ideas and proposals of NGOs and social movements (e.g. sustainable development, respect for ethnic diversity, eco-tourism and human development), the plan has been criticised by many local organizations in that so far only foreign companies seem to benefit from the opening up of the region. The local organizations are equally unsatisfied with the ways in which citizens can participate in the decision-making processes. An analysis of the PPP and the region's current socio-economic and political situation suggests that the plan lacks a clear understanding of the regional problems.

8 x per jaar een forum voor sociologen, demografen, antropologen, sociaal-geografen, onderwijskundigen, bestuurskundigen en politicologen.

Facta signaleert recent verschenen belangwekkende en aansprekende boeken, biedt actuele informatie over sociaal-wetenschappelijke publicaties, activiteiten en ander nieuws met onder meer de berichten van de beroepsvereniging van antropologen en sociologen NVMC en van SISWO.



Facta is een uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV in samenwerking met SISWO / Instituut voor Maatschappijwetenschappen en de Nederlandse Vereniging voor Maatschappij- en Cultuurwetenschappen (NVMC).

Deze bon faxen of in een ongefrankeerde envelop zenden aan:

Koninklijke Van Gorcum, Antwoordnummer 3,
9400 VB Assen
Tel. (0592) 37 95 55 / fax (0592) 37 95 52

Neem nu een abonnement en profiteer van de korting!*

Abonnementenprijzen

particulier € 38,50 (normaal € 42,50)

instelling € 65,00 (normaal € 70,00)

studenten € 27,50 (normaal € 27,50)

* korting geldt voor één abonnementsjaar/aankruisen wat van toepassing is

Ja, ik abonneer mij tot wederopzegging op Facta

Naam _____

Adres _____

Postcode _____

Woonplaats _____

Datum _____

Handtekening _____

INTERNATIONALE

Spectator

maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

IEDERE MAAND ACHTERGRONDEN EN ANALYSES

THEMA'S 2002

Afghanistan op zoek naar democratie; De strijd tegen terrorisme en de geopolitieke gevolgen in de Centraal-Aziatische regio; Klimaatverandering en politieke orde; De Europese Top van Laken; Angst voor islam; De breekbaarheid van multiculturele samenlevingen; Rusland richting NAVO; Opbloeiende relatie Verenigde Staten-Rusland en China's antwoord

WIE ZICH NU ABONNEERT ONTVANGT DE SPECIALE KENNISMAKINGSKORTING!

€ 41,- (voor 1 jaar)

Startersabonnement voor studenten

€ 22,50 (voor 1 jaar)

Bestelbon

Fax of stuur deze bon in een ongefrankeerde envelop naar:
Uitgeverij Van Gorcum, Antwoordnummer 3, 9400 VB Assen
telefoon 0592-379555 fax 0592-379552 e-mail: info@vangorcum.nl www.vangorcum.nl

naam _____
adres _____
postcode _____ woonplaats _____
datum _____ handtekening _____
collegetaarnr. _____
abonneert zich tot wederopzegging op de INTERNATIONALE Spectator en ontvangt in 2002 de kennismakingskorting