

INTERNATIONALE

Spectator

Vredesproces als boemeltrein

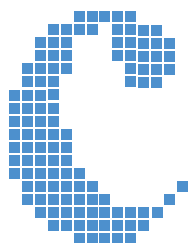
Primaat van het Amerikaanse binnenland

De Verenigde Staten en de sancties tegen Cuba

Brazilië na vijfhonderd jaar

Zimbabwe, Zuid-Afrika en de Afrikaanse herrijzenis

België/Vlaanderen: buitenlands beleid, economische diplomatie, presentatie en cultuur



Jaargang 54, nr 10, oktober 2000

Instituut Clingendael

COLOFON

Uitgave van Van Gorcum & Comp. b.v.
(Assen) namens het Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
(Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat
samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor
Internationale Betrekkingen (Liefdadigheidstr. 13,
B-1210 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 (klami@clingendael.nl)
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

Y. Vanden Berghe, F. Bergman, 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, N. Schrijver,
S. Vanhoonacker, R. de Wijk, E.B. Zoomers.

ADMINISTRATIE-ADRES

Uitgeverij Van Gorcum & Comp. B.V.
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij uitgeverij Van Gorcum
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

f 99,-/Bfr 1990 per jaar
studenten (max. 5 jr) f 80,-/Bfr 1600
studenten-startersabonnement (1 jr) f 49,50/
Bfr 990
buitenland: f 145,- (studenten f 122,50)
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
(Abonnementen worden automatisch ver-
lengd, tenzij voor 1 december schriftelijk
opzegging heeft plaatsgehad.)

ADVERTENTIE-TARIEVEN (EXCL. BTW)

1/1 pg f 1150,-; 1/2 pg f 675,-;
1/4 pg f 425,-

LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen
en inzichten blijven geheel voor verantwoor-
delijkheid van de schrijvers.

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

Inhoud oktober 2000

RUUD HOFF

De lage-snelheidstrein van het vredesproces

469

DE AMERIKAANSE PRESIDENTSVERKIEZINGEN

GALEN IRWIN

Wiens belangen?:

Buitenlands beleid en de Amerikaanse kiezers

471

MAARTEN VAN ROSSEM

Europa en de Verenigde Staten:

tegenstrijdigheden in beeldvorming

477

HEIN BOGAARD

Amerikaanse sancties tegen Cuba verlicht:
een breuk met het verleden?

481

MARIANNE VAN LEEUWEN

Wegwijs Internationaal op Internet:

De Amerikaanse verkiezingen op weg naar de finale

484

MARIANNE WIESEBRON

Brazilië na vijfhonderd jaar: een half continent

486

GREG MILLS

Zimbabwe, Zuid-Afrika en de Afrikaanse herrijzenis

490

DE ZUIDERBUREN VAN NEDERLAND

RIK COOLSAET

Belgische handelsprospectie in de wereld:
limieten van de staat in de internationale economie

494

PETER BURSENS & SARAH HELSEN

De Belgische integratieparadox:
pro-Europese houding versus gebrekkige omzetting

499

DAVID CRIEKEMANS & TIMON BO SALOMONSON

Presentatie en buitenlands beleid op Belgisch (federaal) en
Vlaams (regionaal) beleidsniveau: de grote ommezwaai?

504

ANNICK SCHRAMME

Internationaal cultureel beleid en Vlaamse natievorming

508

BOEKBESPREKINGEN

J.W.L. BROUWER OVER

Belgische bronnen van buitenlands beleid

515

DIRK ROCHTUS OVER

Vlaams Blok en Vlaamse identiteit belicht

516

MAARTEN MOURIK OVER

Een monument voor de culturele bevrijding van het Vlaamse volk

518

J.J.G. JANSEN OVER

Israël: buitenlandse politiek in perspectief

520

BOEKAANKONDIGINGEN

521

AGENDA in deze aflevering op blz. 514

SUMMARIES

524

De lage-snelheidstrein van het vredesproces

RUUD HOFF

PLO-LEIDER ARAFAT EN DE PALESTIJNSE CENTRALE RAAD hebben besloten de eenzijdige uitroeping van een Palestijnse staat op 13 september uit te stellen. Dat getuigt van politiek realisme. Een dergelijke stap zou immers een betrekkelijk machteloos gebaar zijn, waarmee de Palestijnse belangen niet gediend zouden zijn. De Palestijnse Autoriteit beheerst nog maar een klein deel van het beoogde grondgebied, internationale steun voor zo'n staat zou vrijwel zeker uitblijven (vooral de broodnodige hulp uit de Verenigde Staten en Europa) en de dialoog met Israël zou op een dood spoor komen. Veel meer heeft Arafat te winnen bij doorgaan met de onderhandelingen met premier Barak, die meer dan wie van zijn voorgangers ook over compromissen wil nadenken. Door niet tot eenzijdige stappen over te gaan, toont Arafat tegenover Israël en de Verenigde Staten bovendien zijn goede wil.

In het al meer dan vijftig jaar durend Israëliisch-Palestijns conflict lijken de laatste jaren ideologische bevologenheid en nationalistische dogma's plaats te maken voor een realistischer en pragmatischer benadering.

Toen bijna negen jaar geleden het vredesproces in het Midden-Oosten begon met de conferentie van Madrid, leken de vooruitzichten voor toenadering tussen Israël en de Arabische staten niet geheel ongunstig. De Arabische wereld was na de Golfoorlog verzwakt en verdeeld en (weliswaar *à contrecœur*) geneigd tegemoet te komen aan de Amerikaanse wens de staat Israël in haar midden te accepteren. Zelfs in radicale Arabische staten zoals Syrië, die na afloop van de Koude Oorlog hun grote beschermheer de Sovjetunie hadden verloren, bleek men de nieuwe realiteit onder ogen te zien. Ook in Israël was na de Iraakse raketaanvallen tijdens de Golfoorlog het besef gegroeid dat de conflicten met de Arabische staten moesten worden bijgelegd.

Voor de Palestijnen leken de vooruitzichten in 1991 veel ongunstiger. Arafats stellingname tijdens de Golfoorlog was hem in een groot deel van de Arabische wereld niet in dank afgenomen. De oliestaten hadden

de geldkraan naar de PLO dicht gedraaid en velen van Arafats aanhangers liepen weg naar Hamas en andere radicale organisaties. De toenmalige Israëliische premier Shamir weigerde met de PLO, die in Israël officieel als terroristische organisatie gold, te praten. Arafats verzwakte positie bleek uit het feit dat hij instemde met de openingsconferentie in Madrid zonder dat daar een eigen Palestijnse delegatie aanwezig was. Er zaten slechts enkele Palestijnen in de delegatie van Jordanië, maar die mochten (formeel) geen lid van de PLO zijn. Wilde de Israëliische Likoeed-regering een vredesregeling met de Arabische staten, tegenover de Palestijnen was zij vrijwel niet tot concessies geneigd.

Vandaag, nog geen tien jaar later, praten de centrale tegenstanders Israël en de PLO intensief over de kern van hun conflict. De wezenlijke doorbraak had plaatsgevonden tijdens geheime onderhandelingen in Oslo in de zomer van 1993. In de daaruit voortkomende beginselverklaring erkenden Israël en de PLO elkaar. De beroemde handdruk tussen Arafat en Rabin, waarmee dit op 13 september 1993 werd bezegeld, was een gebaar uit noodzaak en niet uit liefde. Beiden beseften dat er geen alternatief was, en de Amerikaanse president was nadrukkelijk aanwezig.

Veel critici van Arafat stelden dat het Oslo-akkoord niet meer was dan een uiterst magere regeling met een open einde tussen twee ongelijke partners, bezegeld door een supermogendheid die een duidelijke voorkeur voor Israël had. De werkelijke problemen (een eigen staat, Jeruzalem, de Palestijnse vluchtelingen) waren op de lange baan geschoven en de Palestijnen zouden voorlopig genoegen moeten nemen met een zeer beperkt zelfbestuur in een aantal 'bantoestans'.

Bovendien verliep de uitvoering van Oslo 1 uiterst moeizaam. Onderhandelingen daarover werden dikwijls onderbroken en afgesproken tijdschema's moesten worden aangepast. Extremisten aan beide zijden probeerden door middel van geweld het vredesproces te door kruisen en slaagden erin voor aanzienlijke vertraging te

zorgen. Uiteindelijk slaagden zij niet in hun opzet, mede omdat zij zelf geen realistische alternatieven te bieden hadden.

Tijdens het kabinet-Netanyahu (1996-1999) leek het vredesproces vrijwel stil te liggen. Toch wisten de Amerikanen een totale mislukking te voorkomen en, hoe moeizaam ook, de onderhandelingen gaande te houden. Er waren en zijn immers belangrijke (Amerikaanse) belangen in het geding, zoals stabiliteit in de meest olie-rijke regio van de wereld, het indammen van radicalisme en het voorkomen van een nieuwe oorlog, waarin wellicht massale-vernietigingswapens gebruikt zouden kunnen worden. Door het Israëlijsch-Palestijns conflict beheersbaar te maken, zou het lont uit het kruisvat worden gehaald. Bovendien had de Amerikaanse president inmiddels zoveel in het vredesproces geïnvesteerd, dat hij (ook om binnenlandse politieke redenen) de kansen op afronding niet verloren wilde laten gaan.

Ook Arafat en Barak hebben hun politieke lot aan het welslagen van het vredesproces verbonden. Beiden, fel bekritiseerd in eigen huis, hebben er alle belang bij op zijn minst enige voortgang te boeken. Die voortgang is er sinds 1991 onmiskenbaar geweest, al was het in de ogen van velen allemaal veel te langzaam, te laat en te weinig. Inmiddels beginnen de contouren van een Palestijnse staat zich af te tekenen en hebben de meeste Israëliërs zich daarbij neergelegd.

In de *final status*-onderhandelingen stonden echter deze zomer de meest fundamentele kwesties op de agenda. Er moesten knopen worden doorgemaakt in bijna onoplosbare zaken als de positie van Jeruzalem, de toekomst van de joodse nederzettingen in bezet gebied en de rechten van de Palestijnse vluchtelingen. Oude dogma's en heilige huisjes moesten daarvoor opzij worden gezet, lang gekoesterde dromen worden opgegeven. Dit vergde aan beide zijden de moed om aan de eigen achterban pijnlijke concessies te verkopen. Het lijkt erop dat bij de marathononderhandelingen in Camp David naarstig gezocht is naar creatieve en realistische oplossingen. Barak bleek bereid te praten over onderwerpen die voorheen in Israël vrijwel taboe waren, zoals Jeruzalem als eeuwige en ondeelbare hoofdstad van Israël en de aanvaarding van mede-ver-

antwoordelijkheid voor het lot van de Palestijnse vluchtelingen. Hoewel de conferentie (nog) niet tot het beoogde akkoord heeft geleid, is men in Camp David wel tot de kern van de zaak doorgedrongen en was er een duidelijke wil door middel van een realistische benadering tot een oplossing te komen.

Een 'rechtvaardige en alomvattende vrede', waarmee iedereen gelukkig kan zijn, lijkt niet tot de mogelijkheden te behoren. Vandaar ook dat zowel in Israël als onder de Palestijnen elke euforie over het vredesproces ontbreekt. Wel bereikbaar is een situatie waar mee te leven valt en die te verkiezen is boven die van bezetting en conflict. Als er een nieuw (deel-)akkoord komt, en dat is te verwachten, dan zal dat een nieuwe stap zijn die door de partijen uit noodzaak wordt gezet. Een 'warme vrede' of Sjimón Peres' utopie van een 'bloeiend Midden-Oosten' zal voorlopig nog geen werkelijkheid worden. Daarvoor is nog een lange weg te gaan, waarin onderling begrip en vertrouwen moeten worden opgebouwd. Mogelijkheden daartoe zijn op den duur zeker aanwezig, nu zowel in Israël als in de Arabische wereld een nieuwe generatie politieke leiders aantreedt, die minder belast lijkt door de ideologische dogma's van het verleden. Ook de bereidheid zowel aan Palestijnse als Israëlijsche zijde de eigen geschiedenis kritisch te herschrijven, past in deze benadering.

Met veel vallen en opstaan zullen Israël en de Palestijnen de onvermijdelijke weg verder afleggen in de richting van het twee-statenmodel. De trein is op 13 september 1993 op de rails gezet en rijdt sindsdien moeizaam en met veel vertraging in een bepaalde richting. Er zijn al enkele kleine stations gepasseerd. Nu nadert een groot station. Er is geen weg terug en er is een krachtige locomotief, de Verenigde Staten.

Yasser Arafat heeft er verstandig aan gedaan zich neer te leggen bij de vertraging, in de wetenschap dat de trein uiteindelijk toch in de goede richting rijdt. Het zou buitengewoon onverstandig zijn voortijdig uit te stappen. ■

Over de auteur

DRS R.H. HOFF is docent aan de Faculteit Communicatie en Journalistiek van de Hogeschool Utrecht.

Wiens belangen? Buitenlands beleid en de Amerikaanse kiezers

GALEN IRWIN

'NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION' was een strijdkreet die de inwoners van de Amerikaanse koloniën veelvuldig gebruikten in de aanloop naar hun Verklaring van 1776, waarmee hun onafhankelijkheid van een van Europa's grote mogendheden definitief werd bezegeld. Nu, bijna 225 jaar later, lijken de rollen nagenoeg omgedraaid. De inwoners van de Europese landen hebben nogal eens het gevoel die 'representation' te missen bij het kiezen van de leider van 's werelds enig overgebleven supermogendheid. Wat de Verenigde Staten doen en laten en welk beleid de nieuwe Amerikaanse president zal gaan voeren, heeft rechtstreeks invloed op het leven van de inwoners van Nederland, van Europa en vele andere landen in de wereld, dus wordt het net als frustrerend ervaren de keuze van de volgende president van de Verenigde Staten te moeten overlaten aan de Amerikaanse kiezers. In dit artikel zullen de volgende vragen aan de orde worden gesteld: 1 met welke belangen zullen de Amerikaanse kiezers rekening houden bij het uitbrengen van hun stem; 2 welke verschillen kunnen er worden gevonden tussen de twee presidentskandidaten George W. Bush en Al Gore; en 3 zullen aspecten van buitenlands beleid de keuze van het Amerikaanse electoraat enigermate beïnvloeden?

Een korte terugblik

De kolonisten hebben zich in 1776 niet alleen onafhankelijk verklaard van hun moederland, zij hebben ook - stilzwijgend en soms zelfs uitdrukkelijk - aangegeven niet meer betrokken te willen worden bij de conflicten van de 'Oude Wereld'. Of, zoals de eerste president George Washington in 1796 het in zijn afscheidsrede aan het Amerikaanse volk zo mooi en treffend formuleerde:

'Observe good faith and justice toward all nations.

De Amerikanen kiezen in november hun nieuwe president. Deze zal de leider van 's werelds enig overgebleven supermogendheid zijn. In de ogen van de Europeanen zal zijn beleid rechtstreeks hun belangen raken, maar voor hen is er geen plaats in het stemhokje. Is dat wel zo erg?

Cultivate peace and harmony with all. [...] Europe has a set of primary interests which to us have none or a very remote relation. Hence she must be engaged in frequent controversies, the causes of which are essentially foreign to our concerns. Hence, therefore, it must be unwise in us to implicate ourselves by artificial ties in the ordinary vicissitudes of her politics or the ordinary combinations and collisions of her friendships or enmities [...] It is our true policy to steer clear of permanent alliances with any portion of the foreign world.'

In 1823 liet president James Monroe een waarschuwing uitgaan naar de Europese grote mogendheden dat de Verenigde Staten 'any attempts [...] to extend their [de Europese mogendheden] system to any portion of this hemisphere as dangerous to our peace and security' zouden beschouwen. De Verenigde Staten zouden zich niet inlaten met de interne ontwikkelingen binnen bestaande koloniën, maar ze zouden er niet voor terugschrikken te handelen ter bescherming van de vroegere koloniën die zich onafhankelijk hadden verklaard.

Met het gevaar de zaken misschien iets te simplistisch voor te stellen, kan met deze twee verklaringen van de presidenten Washington en Monroe het Amerikaans buitenlands beleid gedurende de negentiende eeuw worden samengevat. Hoewel zij daarbij niet altijd succesvol waren, trachtten de Verenigde Staten zich van Europa te isoleren door zich niet te mengen in de conflicten van de 'Oude Wereld' en door iedere expansie van invloed in het Westelijk Halfrond te voorkomen.

Op het Westelijk Halfrond als zodanig heeft deze Monroe-doctrine meer dan eens de grondslag gevormd voor interventie in en/of bemoeienis met de interne aangelegenheden van de Midden- en Zuid-Amerikaanse landen.

Deze twee elementen van 'terugtrekking' en 'interventie' hebben het Amerikaans buitenlands beleid in het daarop volgende tijdperk grotendeels bepaald. In zijn memoires schreef Kissinger in dit verband:

'For two centuries America's participation in the world seemed to oscillate between over-involvement and withdrawal, between expecting too much of our power and being ashamed of it, between optimistic exuberance and frustration with the ambiguities of an imperfect world.'¹

Sinds de Tweede Wereldoorlog is er echter veel veranderd. De Verenigde Staten gingen permanente bondgenootschappen, in het bijzonder de NAVO, aan waartegen George Washington juist altijd had gewaarschuwd. Nadat eerder de Verenigde Staten deelname aan de Volkenbond hadden afgewezen, werd New York nu zelfs de thuisbasis van de Verenigde Naties. De Verenigde Staten kwamen in het middelpunt van de internationale betrekkingen te staan.

In een Amerikaanse versie van het 'poldermodel' werd het Amerikaans buitenlands beleid in de naoorlogse jaren als *bipartisan* gepresenteerd. De Republikeinse en de Democratische partij trachtten zo goed mogelijk met elkaar samen te werken; en de president probeerde met het Congres een zodanige relatie op te bouwen, dat in de eerste plaats de belangen van het land werden gediend en niet zozeer de belangen van zijn partij. Maar dit alles wilde nog niet zeggen dat kwesties van buitenlands beleid buiten de politiek of buiten de vierjaarlijkse verkiezingscampagnes werden gehouden. Zo kozen in 1952 de Republikeinen de oorlogsheld Dwight Eisenhower als hun presidentskandidaat. Die beloofde dat hij, als hij zou worden gekozen, 'naar Korea zou gaan'. Een publieke-opiniepeiling van Gallup toonde aan dat 67% van de kiezers vond dat 'Ike' de Korea-crisis het best zou kunnen aanpakken.² In 1956 voerden de Republikeinen hun campagne met de slogan *Peace, Prosperity, and Progress*.³ Vier jaar later speelden de eilanden Quemoy en Matsu tussen Taiwan en het Chinese vasteland een prominente rol in de verkiezingsdebatten tussen Kennedy en Nixon. In misschien wel de meest bekende politieke advertentie uit de geschiedenis werd Goldwater in 1964 geassocieerd met de dreiging van een atoomoorlog.

Anno 1968 was er weinig meer over van het 'bipartisan' buitenlands beleid, toen het voornaamste buitenlands-beleidstrauma van de twintigste eeuw, Vietnam, de Verenigde Staten in zijn greep hield. Nixons herverkiezing in 1972 was zeker ten dele te danken aan het

feit dat kiezers vreesden dat Nixons Democratische tegenstander McGovern 'might surrender on Vietnam'. Tijdens Nixons tweede ambtstermijn trokken de Verenigde Staten zich uit Vietnam terug, dus vormde Vietnam geen issue meer in de verkiezingen van 1976. Nadat Nixon ontslag had genomen vanwege het Watergate-schandaal en in 1974 was opgevolgd door vice-president Ford, deed zich tot 1976 geen internationale kwestie meer voor die Fords 'Rose Garden strategie' voldoende had kunnen ondersteunen in zijn verkiezingsstrijd met Carter. Vier jaar later kon die zelfde Carter ondanks de gijzelingscrisis in Iran de nominatie van zijn Democratische Partij nog wel opnieuw in de wacht slepen, maar die crisis droeg wel bij aan zijn nederlaag tegen Reagan. Een van Reagans grootste verdiensten is wellicht geweest de Verenigde Staten hun zelfvertrouwen te helpen herwinnen, en tegen 1984 was het 'Morning in America'. Reagan symboliseerde ook een onverzettelijke opstelling tegen de Sovjetunie; in een van de beste televisie-ads uit de geschiedenis van de Amerikaanse verkiezingscampagne werd gesteld dat, als de 'bear in the woods' toch echt bestond, het maar beter was daarop te zijn voorbereid. In de verkiezingscampagne van Bush in 1988 werd getracht op deze twee thema's voort te borduren. Deze campagne bracht onder andere een controversieel verkiezingsspotje voort dat probeerde aan te tonen dat Bush' Democratische tegenstrever Dukakis 'soft on defence' was en een risico zou vormen voor de Amerikaanse veiligheid.⁴

Toen de verkiezingen van 1992 in het zicht kwamen, was de Koude Oorlog voorbij. Jamieson citeert de 'adman' van Bush, Harold Kaplan: 'In 1990 when Communism fell, there was an end to the Reagan-Bush era. There was no more reason for that presidency. The issue became domestic policy, the economy.'⁵ De leus *It's the economy, stupid* vormde een belangrijk hulpmiddel bij Clintons verkiezing; het is moeilijk ook maar één onderwerp van buitenlands beleid te noemen dat een substantiële rol heeft gespeeld in de campagne.⁶ Hetzelfde geldt voor Clintons herverkiezingscampagne in 1996.

Samenvattend, en met het risico van een zekere mate van overdrijving en *overstatement*, kan worden gesteld dat bepaalde aspecten van wat er in de wereld buiten de Verenigde Staten plaatsvond, in nagenoeg alle verkiezingen vanaf het eind van de Tweede Wereldoorlog tot aan het einde van de Koude Oorlog een rol hebben gespeeld. Maar in de twee verkiezingen van de jaren '90 ontbrak dit aspect volkomen. De Amerikaanse politiek lijkt veel meer 'verbinnenlandst' te zijn dan 'geïnternationaliseerd', en er zijn weinig tekenen die erop wijzen dat dit in de presidentsverkiezingen van dit jaar anders zal zijn.

Partijverschillen

Toen na de Tweede Wereldoorlog academici begonnen met het bestuderen van verkiezingen door middel van gedetailleerd opinie-onderzoek, kwamen zij er al gauw achter dat de Republikeinse partij de overhand had als het om buitenlandse zaken ging, althans zo dachten de kiezers erover. En daar is de afgelopen halve eeuw nauwelijks verandering in gekomen. De Verenigde Staten zijn in de afgelopen eeuw in vier grote oorlogen verzeild geraakt, en het was telkens een Democratische regering die op die momenten aan het bewind was: de Eerste Wereldoorlog (Wilson), de Tweede Wereldoorlog (Roosevelt), Korea (Truman) en tenslotte Vietnam (Kennedy/Johnson). Over de verkiezingen van 1952 en 1956 is in dit verband de volgende passage uit het boek *The American Voter* illustratief: 'Mr. Eisenhower and his party were widely supported in 1952 in the belief that they might end the Korean conflict. Their success in doing so and in preventing the outbreak of hostilities involving the United States elsewhere in the world added to public confidence that the cause of peace would be better served if the Republicans were continued in office.'⁷ Latere Republikeinse successen, zoals Nixons reis naar China, Reagans houding tegen de Sovjetunie, het einde van de Koude Oorlog onder Bush en diens succes in de Golfoorlog hebben allemaal bijgedragen aan dit imago van de Republikeinen in de publieke opinie.

De *American National Election Study* stelt de respondenten al sinds 1956 de volgende vraag: *Looking ahead, do you think the problem of keeping out of war (1966-72: a bigger war) would be handled better in the next four years (1966-70: two years) by Republicans or by Democrats or about the same by both?* De uitkomsten van dit onderzoek tonen aan dat veruit de grootste groep van mening is dat beide partijen een nagenoeg even groot vermogen hebben het land buiten een oorlog te houden. Dit percentage bereikte pieken in de twee meest recente verkiezingen. Onder degenen die toch een verschil zeggen waar te nemen, scoren de Republikeinen traditioneel gezien hoger dan de Democraten, met als uitzonderingen 1964, toen de kiezers vreesden voor acties die Goldwater zou ondernemen, en - enigszins verrassend - 1980. In dat jaar waren de kiezers kennelijk bang dat onder Reagan het land meer kans zou maken in een oorlogssituatie te belanden dan onder Carter. Uit al deze gegevens lijken er drie conclusies te kunnen worden getrokken: 1 de laatste halve eeuw hebben de Republikeinen een grotere mate van vertrouwen bij de kiezers weten op te wekken als het ging om de Verenigde Staten buiten een oorlog te houden; 2 dit verschil is echter kleiner geworden; en 3 steeds meer kiezers zien in dit verband geen verschillen tussen de partijen meer.

De verkiezingen van 2000

Het bovengenoemde traditionele voordeel schijnt in de huidige verkiezingsstrijd de Republikeinse kandidaat George W. Bush toch weer goed van pas te komen. Een op 1 augustus jl. gepubliceerde *Gallup poll* peilde de mening van het Amerikaanse publiek over de beide kandidaten op het gebied van buitenlands beleid en nationale defensie.⁸ Een op 18-21 mei jl. uitgevoerde peiling liet zien dat kiezers de Republikeinse partij een lichte voorsprong gaven op de Democratische partij wat betreft de aanpak van buitenlandse kwesties (43% tegen 38%). Een op 25 en 26 juli jl. door *CNN*, *USA Today* en *Gallup* gezamenlijk uitgevoerde peiling wees uit dat een meerderheid van mening was dat 'bij de aanpak van buitenlandse kwesties en in zaken van nationale veiligheid Bush het beter zou doen dan Gore'.⁹ Nationale defensie, buitenlandse zaken, buitenlandse handel en belastingen waren vier onderwerpen waarop Bush Gore ver voor bleef in de peilingen.

Gallup bleek zo verrast te zijn door deze resultaten, 'gezien de gebrekkige ervaring van Bush op dit beleids-terrein' en door het feit dat in eerdere peilingen de twee kandidaten dicht bij elkaar lagen, dat het bureau met drie mogelijke verklaringen op de proppen kwam: 1 de verkiezingscampagne van Bush is er wellicht in geslaagd de kiezers te overtuigen dat Bush toch wel gekwalificeerd was op dit gebied; 2 de keus voor Dick Cheney als *running mate* heeft het vertrouwen van de kiezers wellicht vergroot; en 3 het betrof louter een uitstralings-effect van de vergroting van Bush' voorsprong op Gore. Gegeven het feit dat deze voorsprong na de Democratische Conventie teniet is gedaan, zou het interessant zijn te bezien of dit verschil in latere peilingen heeft standgehouden. Op het moment van schrijven van dit artikel kan hierover helaas nog niets worden gezegd.

Bush en zijn *running mate*, de vroegere minister van defensie Dick Cheney, verkeerden in de overtuiging dat dit een gebied was waarop zij konden scoren. Zij hebben de regering-Clinton/Gore verweten niets te hebben gedaan om de teruggang in de staat van militaire paraatheid van de Amerikaanse strijdkrachten tegen te houden en zij hebben voorts betoogd dat het moreel er laag is. Toen president Clinton aankondigde een beslissing over de bouw van het *missile defense shield* uit te stellen, reageerde Bush onmiddellijk door te verklaren dat hij zou aandringen op plaatsing van het anti-rakettenschild op de door president Reagan uitgestippelde weg, zelfs als dat zou betekenen dat het ABM-Verdrag met Rusland eenzijdig zou moeten worden opgezegd.

Gore heeft zich nogal afkerig getoond wat betreft die plaatsing en hij zal als president het ABM-Verdrag zeker niet opzeggen. En dit is beslist niet de enige kwestie van buitenlands beleid waarover de twee presidentskandidaten van mening verschillen. Gore steunt het Com-

prehensive Test Ban Treaty (CBTB); Bush is er tegen. Gore steunt het Broeikasverdrag van Kyoto; Bush is er tegen. Bush daarentegen steunt de *Taiwan Security Enhancement Act*, die nauwere banden met Taipei beoogt; Gore is hier tegen. En de voorstellen van Bush voor verhoging van de uitgaven voor defensie en het militaire apparaat gaan veel verder dan de plannen van Gore.

Hoe denken de kiezers erover?

Bij de vertaling van deze verschillen in stemmen heeft Bush te kampen met het probleem van de *domesticization* van de Amerikaanse verkiezingsthematiek. De afgelopen jaren hebben de kiezers aangegeven buitenlandse kwesties niet te beschouwen als de grootste problemen waarmee het land te kampen heeft. De *Chicago Council on Foreign Relations* heeft voor de periode 1974-1998 de antwoorden op dergelijke vragen in vierjaarlijkse intervallen weten te traceren. De laatste peiling van 1998 geeft aan dat van de door de ondervragers naar voren gebrachte problemen slechts 7,3% kwesties van buitenlands beleid betreffen. Dat is niet alleen het kleinste stukje van de taart, het aantal buitenlandse beleidskwesties dat werd genoemd, is vergeleken met 1994 bijna tot de helft gedaald. Terwijl dit ten dele een gebrek aan belangstelling of aandacht voor deze topics aantoont, suggereren andere resultaten van dit onderzoek dat de verminderde betrokkenheid bij buitenlandse beleidskwesties een algehele tevredenheid weerspiegelt over de praktijk van het buitenlands beleid alsmede het vertrouwen dat deze zaken thans geen serieuze bedreiging vormen. Een andere verklaring zou kunnen worden gevonden in een verminderd gevoel van verbondenheid met wereldproblemen. In een post-Koude-Oorlogstijd, zonder een duidelijke 'us versus them'-mentaliteit, zien de meeste Amerikanen het belang van de ontwikkelingen elders in de wereld niet meer zo duidelijk.¹⁰ Dit blijkt in 2000 niet te zijn veranderd. Op de vraag 'What do you think is the most important problem facing this country today?' in een opiniepeiling van Gallup van 22-25 juni, kwam de categorie 'de teruggang in ethische, morele en gezinswaarden' met 14% als eerste uit de bus, gevolgd door die van 'misdad/geweld' (12%), 'onderwijs' (11%) en 'gezondheidszorg' (10%). Niet-economische problemen werden als veel belangrijker dan economische problemen beschouwd (75 tegen 23%). Pas heel laag op de lijst komen we onderwerpen van veiligheids- en buitenlands beleid tegen: militaire/defensiezaken (2%), nationale veiligheid (1%), buitenlandse hulp/overzeese betrekkingen (1%) en handelsbetrekkingen/het tekort op de handelsbalans (1%).

De kwesties waaraan in de verkiezingscampagne van Bush specifiek aandacht is geschonken, zijn ook de kwesties waarover de kiezers het over het algemeen wel met elkaar eens zijn of waar zij het standpunt van Bush

het dichtst benaderen. 'De mogelijke opbouw van een verdedigingssysteem tegen nucleaire raketten is een weinig saillant onderwerp in de ogen van de kiezers', aldus een Gallup-peiling van 24 juli jl.¹¹ Een nipte meerderheid steunde de bouw van een dergelijk verdedigingssysteem,¹² maar de standpunten over deze kwestie verschoven naarmate er meer argumenten werden gepresenteerd die de opbouw steunden of juist bestreden. Toen zag 48% liever Bush en 37% liever Gore als president beslissen over het *missile defense system*.

Gallup heeft ook recente Amerikaanse attitudes ten aanzien van het militair apparaat onderzocht.¹³ Ongeveer 40% van de Amerikanen deelt het standpunt van Bush dat de kwaliteit van de strijdkrachten achteruit gaat, terwijl maar 20% meent dat het juist beter gaat en de resterende 40% dat de kwaliteit niet echt is veranderd. Met de bewering van Bush/Cheney dat het moreel van de militairen onaanvaardbaar laag is, is 32% van de Amerikanen het eens en 17% oneens, maar het grootste deel (45%) vindt dat het moreel ongeveer op peil is. Verhoging van de kwaliteit en het moreel van de Amerikaanse strijdkrachten brengt hogere uitgaven mee en zo'n 40% van de Amerikanen meent dat er thans te weinig wordt besteed. De resultaten van de *American National Election Studies* wijzen uit dat, terwijl in 1980 nog 61% vóór verhoging van de defensieuitgaven was, in 1984 en 1988 dit percentage terugliep naar zo'n 30%, en in 1992 met 17% een dieptepunt bereikte.

In een persbericht uitgebracht toen de Republikeinse Conventie een avond wijdde aan *national defense*, concludeerde Gallup dat 'international concerns rank as a low priority for most Americans'.¹⁴ Dit betekende echter niet dat de Republikeinen ongelijk hadden een avond aan dit onderwerp te wijden. De persverklaring zei verder: 'de laatste opiniepeilingen tonen aan dat Republikeinen geneigd zijn *national defense* als meer van belang te beschouwen dan Democraten en onafhankelijken [...] Wat betreft buitenlandse zaken valt een soortgelijk beeld waar te nemen.'

Toch lijkt het er in het geheel niet op dat deze onderwerpen stemmentrekkers zullen zijn bij de aanstaande verkiezingen. Slechts 18% van de Amerikanen geeft aan dat het standpunt van de presidentskandidaten met betrekking tot kwesties van buitenlands beleid 'buitengewoon belangrijk' is voor het bepalen van hun steun aan een van de kandidaten voor de presidentsverkiezingen van dit jaar (nog eens 40% zegt dat het wel 'erg belangrijk' zal zijn). *National defense* wordt door 30% van de Amerikanen als 'buitengewoon belangrijk' beschouwd, en door 40% als 'erg belangrijk'. Slechts een kleine meerderheid van de Amerikanen vindt buitenlandse handel belangrijk (15% zegt het 'buitengewoon belangrijk' te vinden, en 36% 'erg belangrijk'). Terwijl in alle gevallen een meerderheid van de Amerikanen deze onderwerpen ten minste 'erg belangrijk'

vindt, scoren zij als categorie veel lager dan een reeks binnenlandse kwesties.¹⁵

Geen terugkeer naar het isolationisme

Er is zo nu en dan enige zorg over geweest dat met het einde van de Koude Oorlog de Verenigde Staten een nieuw tijdperk van 'terugtrekking', zoals hierboven door Kissinger beschreven, zouden binnentreden. Recent onderzoek heeft hier echter geen aanwijzingen voor kunnen ontdekken. Sinds 1956 hebben de *American National Election Studies* frequent reacties op de volgende stelling geregistreerd: *This country would be better off if we just stayed home and did not concern ourselves with problems in other parts of the world*. In 1956 was maar 25% van de ondervraagde Amerikanen het met deze stelling eens, en 57% het ermee oneens (18% had geen mening). Sinds 1960 is het percentage 'geen mening' aanzienlijk gedaald, terwijl het percentage 'mee eens' tussen de 18 en 30% heeft geschommeld. Het percentage 'mee oneens' (dus vóór bemoeienis en tegen terugtrekking) bereikte in 1998 een hoogtepunt met maar liefst 81%.

Resultaten van onderzoek van de *Chicago Council on Foreign Relations* vertonen een soortgelijk beeld van stabiliteit in plaats van terugval in isolationisme na het einde van de Koude Oorlog. Bijna tweederde van de ondervraagde Amerikanen heeft steeds een actieve Amerikaanse rol in de wereldpolitiek bepleit.¹⁶ Het onderzoek van 1998 wees uit dat er nog steeds aanzienlijke Amerikaanse steun voor *peacekeeping*-activiteiten van de Verenigde Naties kon worden gevonden.¹⁷ Amerikanen geven de voorkeur aan een multilaterale aanpak; 72% meent dat 'in responding to international crises the United States should not take action alone if it does not have the support of its allies'.¹⁸ Uit deze onderzoeken komt ook een voortdurende steun voor de NAVO naar voren, daarmee suggererend dat 'the Cold War NATO alliance is seen as holding continuing significance in the post-Cold War world'.¹⁹

Amerikanen lijken zich dus in meerderheid niet net als vroeger te willen terugtrekken uit de wereldpolitiek, maar als hun wordt gevraagd welke doeleinden 'erg belangrijk' zijn voor de Verenigde Staten, dan zijn dat doeleinden die met het Amerikaanse eigenbelang te maken hebben. Ruwweg 80% vond 'het voorkómen van de verspreiding van nucleaire wapens', 'het stoppen van de stroom illegale drugs naar de Verenigde Staten', 'het beschermen van de banen van Amerikaanse arbeiders' en 'de bestrijding van het internationale terrorisme' 'erg belangrijke' doeleinden. Tussen de 50 en 65% vond 'bestrijding van de honger in de wereld', 'handhaving van een superieure militaire positie in de hele wereld', 'het controleren en verminderen van de illegale immigratie', 'verbetering van het milieu op wereldschaal' en

'vermindering van het tekort op de handelsbalans met andere landen' 'erg belangrijk'. Dergelijke doeleinden zijn zeer gericht op eigenbelang. Minder dan de helft vond dat de bredere doelstellingen, zoals 'versterking van de Verenigde Naties', 'het verdedigen van de veiligheid van onze bondgenoten', 'bevordering en bescherming van de rechten van de mens in andere landen', 'bevordering van markteconomieën in het buitenland', 'het beschermen van zwakkere staten tegen buitenlandse agressie', 'het helpen tot stand brengen van een democratische regeringsvorm in andere landen' en 'het helpen de levensstandaard in minder ontwikkelde landen te verhogen' 'erg belangrijk' waren. Zoals het onderzoeksrapport samenvat: 'Terwijl Amerikanen zich duidelijk blijven inzetten in de wereldpolitiek, doen zij dat eerder ter bescherming van hun eigen belangen en om hun angsten weg te nemen dan uit een verlangen de wereld te veranderen volgens het Amerikaanse model.'²⁰

In het stemhokje

Aan het begin van dit artikel werd de vraag gesteld met welke belangen Amerikaanse kiezers rekening zullen houden bij het kiezen van hun nieuwe leider. Het is niet verrassend te vernemen dat in hun ogen de eigen belangen de hoogste prioriteit genieten. Maar waar in de wereld zou dit anders zijn? Amerikaanse kiezers opteren niet voor terugtrekken in het isolement van de vooroorlogse periode, maar zij zijn er ook niet op uit de wereld te veranderen. Bij de meeste kiezers die straks naar de stembus gaan, zullen kwesties van buitenlands beleid niet hun eerste gedachten bepalen. Betekent dit dan dat de belangen van de Nederlandse kiezers of de Europese kiezers in deze verkiezingen kunnen worden verkwanseld? Dat lijkt niet het geval, tenminste wat de kiezers betreft. Welke geschillen er thans tussen Europa en de Verenigde Staten ook mogen zijn (bananen, genetisch gemanipuleerd voedsel, enz.) zij zijn beslist niet geworteld in een steeds negatiever houding ten opzichte van Europa. Dat mag blijken uit de blijvende Amerikaanse steun voor de NAVO, en er zijn geen verdere aanwijzingen van trends in de opvattingen van de Amerikaanse kiezer die de belangen van Nederland en Europa zouden kunnen schaden.

De Amerikanen beschouwen de Europese landen nog steeds als deel van de groep van beste vrienden en bondgenoten. De vier West-Europese landen die in bovengenoemd onderzoek werden betrokken, hadden alle een positief gemiddelde score op de *feeling thermometer*, en het Verenigd Koninkrijk kwam na Canada op de tweede plaats. Wél vinden de Amerikanen minder dan voorheen dat hun land een vitaal belang heeft bij Europa. Dit schijnt te maken te hebben met een over de hele linie verminderde perceptie dat vitale belangen worden bedreigd, maar evenzeer met een gevoel dat

Europa niet een gebied is waar veel problemen voor de Verenigde Staten zouden opdoemen. Een aanzienlijke meerderheid meent dat de Europese Unie vrijhandel bedrijft en dit percentage was ten opzichte van het vorige onderzoek nog gestegen. De afgelopen acht jaar is ook de Amerikaanse zorg dat economische concurrentie van Europa een bedreiging voor de Verenigde Staten zou zijn, geleidelijk weggenomen.²²

Conclusie

De politieke wetenschap noch de beleidspraktijk heeft een formule kunnen ontwerpen waarbinnen alle betrokkenen invloed kunnen uitoefenen op politieke beslissingen. Hoewel Nederlandse en Europese kiezers graag zeggenschap zouden willen hebben in de keuze van de volgende president van de Verenigde Staten, blijven zij niet-vertegenwoordigd. Zij moeten de keuze dus wel aan de Amerikanen laten. Hoe ongerust men hierover zou moeten worden, hangt af van het eigen standpunt. Er zijn zeker verschillen in de standpunten van de twee presidentskandidaten te bespeuren. Amerikaanse kiezers bekommeren zich weliswaar om hun eigen belangen, zij zien tegelijkertijd geen aanzienlijke belangenconflicten met Europa. Maar welke gezichtspunten zij ook mogen hebben, kwesties van buitenlands beleid lijken geen bijzondere invloed op de uitkomst van de komende presidentsverkiezingen te zullen uitoefenen. Kwesties waarmee kiezers worstelen in de verkiezingen van november, zijn nagenoeg uitsluitend van binnenlandse aard. Hoewel een president meer invloed op buitenlands beleid dan op binnenlands beleid kan hebben, zullen de kiezers hun keuze baseren op dat laatste. ■

Noten

- 1 H. Kissinger, *The White House Years*, Londen: Weidenfeld and Nicholson, 1979.
- 2 Zie K.H. Jamieson, *Packaging the Presidency: A History and Criticism of Presidential Campaign Advertising*, derde druk, New York/Oxford: Oxford University Press, 1996, blz. 47.
- 3 *Ibid.*, blz. 121.
- 4 *Ibid.*, blz. 479.
- 5 *Ibid.*, blz. 500.
- 6 Zie P.F. Boller, jr., *Presidential Campaigns*, herziene druk, New York/Oxford: Oxford University Press, 1996, blz. 387-390.
- 7 A. Campbell, P.E. Converse, W.E. Miller & D.E. Stokes, *The American Voter*, New York: John Wiley, 1960, blz. 49.
- 8 Zie J.M. Jones, 'Convention Shifts Focus Tuesday to Republican Strengths of Foreign Policy and National Defense', *Poll Release, The Gallup Organization*, 1 augustus 2000: 222.gallup.com/pol/releases/pr000801.asp.
- 9 Wat betreft de aanpak van buitenlandse kwesties was de score 50% (Bush) tegen 36% (Gore); wat betreft nationale veiligheid was de marge nog groter: 58% (Bush) tegen 31% (Gore).

- 10 J.E. Rielly (red.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1999*, Chicago: Chicago Council on Foreign Relations, 1999, blz. 7-8.
- 11 C. Chambers, 'Majority of Americans Continue to Support Nuclear Missile Defense System', *Poll Release, The Gallup Organization*, 24 juli, 2000: 222.gallup.com/pol/releases/pr000724.asp.
- 12 Die steun kwam meer van de Republikeinen dan van de Democraten en Onafhankelijken.
- 13 J.M. Jones, 'Four out of Ten Americans Believe U.S. Military Getting Worse', *Poll Release, The Gallup Organization*, 30 augustus, 2000: 222.gallup.com/pol/releases/pr000830.asp.
- 14 Jones, a.w. noot 8.
- 15 *Ibid.*
- 16 Rielly, a.w. noot 10, blz. 12.
- 17 *Ibid.*, blz. 24.
- 18 *Ibid.*, blz. 24.
- 19 *Ibid.*, blz. 25.
- 20 *Ibid.*, blz. 17.
- 21 *Ibid.*, blz. 20.
- 22 *Ibid.*, blz. 19.

Over de auteur

Dr G.A. IRWIN is hoogleraar politiek gedrag, alsmede de methodologie van het politicologisch onderzoek, Departement Politieke Wetenschappen, Universiteit Leiden. (Vertaling uit Engels door Peter A. Schregardus.)

RECTIFICATIES EN EXCUSES

In de bespreking in het septembernummer door Vera Haket van twee rapporten over echte en vermeende slachtoffers van internationale vrouwenhandel is door een eindredactionele fout ten onrechte op blz. 486 aan het begin van de laatste alinea in regel 8-9 de titel van het rapport van het Afrika-Studiecentrum *Een schijn van voodoo* ingelast, terwijl de recensente met haar kritische slotopmerkingen juist het andere rapport op het oog had.

In het artikel van Maarten Kuitenbrouwer in het juli-augustusnummer 'Een eeuwig durende ereschuld? Ontwikkelingssamenwerking en koloniaal verleden' is in de eerste alinea van blz. 377 onder het kopje "De Nederlandse slavenhandel en slavernij" door de eindredactie ten onrechte een bekorting aangebracht, waardoor de afschaffing van de Nederlandse slavenhandel pas in 1863 leek plaats te vinden: het eerste woord, "zij", van regel 16 dient dan ook te worden vervangen door "de afschaffing van de slavernij".

De laatste volledige pagina (blz. 428) van het artikel van Mielle Bulterman en Rick Lawson in het septembernummer over het EU-Grondrechtenhandvest is door een systeemfout ter drukkerij helaas ontsierd door het wegvallen van de vierde letter of het vierde teken van nieuwe alinea's, waardoor buiten de bedoeling van de redactie de lezer aan het puzzelen werd gezet.

Europa en de Verenigde Staten

MAARTEN VAN ROSSEM

Tegenstrijdigheden in beeldvorming

De betrekkingen tussen de Verenigde Staten en West-Europa waren in de afgelopen halve eeuw uitstekend en er is geen reden te veronderstellen dat ze in de naaste toekomst snel zullen verslechteren. Dat zich desondanks in deze relatie tal van meer en minder ernstige fricties hebben voorgedaan, was het gevolg van praktische meningsverschillen, die zich in elke relatie onvermijdelijk zullen voordoen, maar ook van de fundamentele machtsongelijkheid tussen de partners. Zonder de interventie van de Verenigde Staten zouden de West-Europese naties in de loop van de vorige eeuw naar alle waarschijnlijkheid hun nationale soevereiniteit hebben verloren. Het geweldige machtsoverwicht van de Verenigde Staten heeft in de loop der jaren voor de hand liggende psychische effecten veroorzaakt. De Verenigde Staten hebben vaak gehandeld vanuit een achteloze arrogantie, die hun West-Europese partners als kwetsend ervoeren. Omgekeerd hebben de West-Europese naties herhaaldelijk last gehad van verlatingsangst enerzijds en van de neiging zich tegen de Amerikaanse dominantie te verzetten anderzijds.

Verlatingsangst en verzet tegen Amerikaanse overheersing

De verlatingsangst manifesteerde zich in de met regelmaat terugkerende vrees van de atlantici dat de Verenigde Staten bezig waren hun belangstelling voor West-Europa te verliezen. De veronderstelde oorzaken van die groeiende Amerikaanse desinteresse hebben in de loop der tijd nogal eens gewisseld. Een bekend spookbeeld voor de atlantici was de wederopstanding van het Amerikaanse isolationisme. Aangezien er in de Verenigde Staten altijd wel enige neo-isolationisten of anti-internationalisten zijn te vinden, ook in het Congres, leek er vaak wel enige reden te bestaan het spookbeeld substantie toe te dichtten. Een andere veelgehoorde reden voor de Verenigde Staten zich van Europa af te wenden, was de groeiende economische en strategische betekenis van de landen rond de Stille Oceaan. Waarom

economische en strategische belangen in de Atlantische regio niet verenigbaar zouden zijn met dergelijke belangen in de Pacifische regio, werd door de angstige atlantici nooit helder uit de doeken gedaan.

Het verzet tegen de Amerikaanse militaire, economische en culturele dominantie is in de loop der jaren vooral verwoord door de Fransen. Frankrijk, ooit de dominante Europese Grote Mogendheid, heeft zich nog steeds niet volledig verzoend met de ingrijpende aftakeling van zijn machtspolitieke positie sinds het eind van de napoleontische oorlogen. De Franse neiging de confrontatie met de Verenigde Staten aan te gaan, wordt waarschijnlijk extra geprikkeld door het afschuwelijke besef dat ook de zo gekoesterde Franse soevereiniteit zonder Amerikaanse hulp verloren zou zijn gegaan. Frankrijk is tijdens de grote militaire confrontaties van de vorige eeuw op geen enkel moment in staat geweest zichzelf te beschermen. Hoe diep de Franse frustraties zitten blijkt wel uit het feit dat alleen in Frankrijk een zonderling die een vestiging van *McDonald's* in de brand steekt als een nationale held wordt gevierd.

Naar mijn mening zijn er geen steekhoudende redenen voor de verlatingsangst en al evenmin voor de angst voor Amerikaanse dominantie. Misschien omdat het zo volkomen vanzelfsprekend is, wordt gemakkelijk vergeten dat de Verenigde Staten in politiek en cultureel opzicht een Europese natie zijn. Aan verhalen dat de Verenigde Staten in hoog tempo bezig zijn steeds minder Europees en bijvoorbeeld meer Latijns-Amerikaans te worden, moet geen enkel geloof worden gehecht. In de kern van het Amerikaanse natiebefef en de Amerikaanse cultuur huizen Europese politieke en culturele concepten. Net als de West-Europese cultuur is de Amerikaanse cultuur een produkt van de Renaissance, de Hervorming, de Verlichting en de Franse Revolutie. De Amerikaanse Constitutie is een amalgaam van Engelse ideeën over parlementaire verantwoordelijkheid en van het Verlichtingsdenken. Centraal in deze traditie staan de vrijheid van het individu en de noodzaak die te waarborgen door middel van specifieke rechten en

instituties. Om deze redenen is de Atlantische gemeenschap veel meer dan een militair bondgenootschap, het is ook een politieke en culturele gemeenschap.

Drie Amerikaanse interventies in Europese machtspolitiek

In de loop van de twintigste eeuw hebben de Verenigde Staten driemaal beslissend geïntervenieerd in de Europese machtspolitiek. Driemaal ging het erom te verhinderen dat een natie met fundamenteel andere opvattingen over politiek, cultuur en economie dan die van de Verenigde Staten heel Europa zou kunnen domineren. De Amerikanen bedreven daarmee *Realpolitik*, die mede geïnspireerd werd door hun historische verwantschap met de West-Europese naties. In 1917 verklaarden de Verenigde Staten de oorlog aan Duitsland vanwege de Duitse afkondiging van de onbeperkte duikbootoorlog. In de jaren daarvoor hadden zij echter al ondubbelzinnig partij gekozen in het Europese conflict. Zonder de omvangrijke financiële en materiële steun van de Amerikanen waren de Britten en Fransen ongetwijfeld in grote moeilijkheden geraakt. De steun voor de geallieerden werd onder andere ingegeven door het sterke gevoel van verwantschap met Engeland dat president Wilson en andere leden van de Amerikaanse politieke elite hadden. Ondanks grote bezwaren tegen het Britse beleid ten aanzien van de neutrale naties, was een keuze voor het wilhelminische Duitsland simpelweg ondenkbaar.

Na afloop van de Eerste Wereldoorlog weigerde de Amerikaanse Senaat het Verdrag van Versailles te ratificeren, omdat een ruime minderheid van de senatoren van mening was dat de door Wilson gewenste Volkenbond al te dwingende verplichtingen meebracht. Twee decennia leefden de Amerikanen in de illusie dat de machtigste natie ter wereld zich aan het wereldgebeuren kon onttrekken. Wellicht is de Europese angst door de Verenigde Staten in de steek te worden gelaten oorspronkelijk veroorzaakt door de Amerikaanse kortzichtigheid van 1919. Het is overigens zeer de vraag of ratificatie van het Verdrag van Versailles en een Amerikaans lidmaatschap van de Volkenbond de opkomst en aanvankelijke militaire successen van nazi-Duitsland hadden kunnen verhinderen. Naar alle waarschijnlijkheid zouden de Amerikanen de Britten gevolgd hebben in de *appeasement*-politiek.

Na afloop van de Tweede Wereldoorlog, die de Amerikanen tot een *tweede* militaire interventie in Europa had gedwongen, werden de Amerikanen in Europa geconfronteerd met een politiek-strategische situatie die het hun onmogelijk maakte nogmaals voor het isolement te kiezen. Door zijn grote en onverwachte militaire successen stond het Rode Leger aan de Elbe en was de Sovjetunie in staat de door haar veroverde Oost-

Europese naties blijvend in haar invloedssfeer op te nemen. West-Europa was er intussen niet best aan toe. Het economisch herstel vorderde slechts moeizaam en in een aantal West-Europese landen waren grote communistische partijen actief, geleid vanuit Moskou, die eventueel politiek misbruik zouden kunnen maken van de penibele economische toestand.

Deze situatie dwong de Amerikanen, die tot de conclusie waren gekomen dat de Sovjetunie uit was op verdere expansie, tot hun *derde* grote interventie in de Europese machtspolitiek. Begin 1947 verklaarden zij zich bereid tot omvangrijke financiële steun aan het geruïneerde West-Europa. Twee jaar later werd de NAVO opgericht, die niets meer of minder was dan een Amerikaanse garantie het hulpeloze West-Europa te verdedigen als het werd aangevallen. Veertig jaar later kwam er plotseling een einde aan de Koude Oorlog. Het Rode Leger verliet de oever van de Elbe en de Russische invloedssfeer in Oost-Europa werd opgedoekt. Twee jaar later verdween de Sovjetunie van het historisch toneel. In de volgende jaren raakte de Russische Federatie ten prooi aan een tragisch aftakelingsproces en hield zij op een supermogendheid te zijn.

Strikt logisch geredeneerd hadden de Amerikanen halverwege de jaren '90 kunnen besluiten de NAVO op te heffen. Alle redenen immers die hen tussen 1947 en 1949 hadden doen besluiten tot hun derde interventie in Europa, waren intussen geëlimineerd. De Russen waren uit Oost-Europa verdwenen en de communistische partijen in West-Europa waren verdwenen of vervallen tot marginale machteloosheid. De West-Europese naties waren immens welvarend geworden en in financieel en technologisch opzicht zeer wel in staat voor hun eigen veiligheid te zorgen. Ware de situatie van halverwege de jaren '90 die van 1947 geweest, dan zouden de Amerikanen nooit besloten hebben tot hun derde interventie.

Als de Amerikanen ooit met een gerust hart strategisch afscheid van Europa hadden kunnen nemen, dan toch wel in de jaren '90 van de vorige eeuw. Toch hebben zij dat niet gedaan en ook op geen enkel moment overwogen. Slechts een enkele radicaal-conservatieve Republikein als Pat Buchanan heeft betoogd dat de Verenigde Staten Europa na de implosie van het *evil empire* rustig aan zijn lot kunnen overlaten. Eigenlijk zonder veel discussie hebben de Amerikanen besloten hun mondiale veiligheidspolitieke engagement voort te zetten, ondanks het einde van de Koude Oorlog. De Amerikanen hebben de Europeanen bij herhaling laten weten graag een Europese mogendheid te willen blijven. Zij waren de drijvende kracht achter de uitbreiding van de NAVO met Polen, Hongarije en Tsjechië en sluiten verdere uitbreiding niet uit. Het waren ook de Amerikanen die het NAVO-optreden in Bosnië en Kosovo mogelijk maakten, nadat de interventie van de West-

Europese naties en de VN in het Joegoslavische conflict hopeloos had gefaald. In Bosnië en Kosovo bleek wat al eerder in de Golfoorlog was gebleken: alleen de Verenigde Staten zijn tot effectieve militaire interventie op grote schaal in staat. De Verenigde Staten besteden meer aan defensie dan alle andere NAVO-leden samen. Alleen de Amerikanen beschikken over het geld en de expertise om nieuwe geavanceerde wapens te ontwikkelen. De 300 miljard dollar die de Amerikanen jaarlijks aan hun militaire apparaat uitgeven, vormt echter slechts 3% van het Amerikaanse BNP. De financiering van de immense militaire superioriteit vormt dus bepaald geen ondraaglijke last voor de Amerikaanse samenleving. De Amerikaanse militaire dominantie wordt nog aangevuld door de Amerikaanse economische en culturele dominantie. De immense macht van de Verenigde Staten is waarlijk multidimensionaal.

Zo bezien is er voor alle andere naties in de wereld alle reden zich ernstig bezorgd te maken over de Amerikaanse dominantie. Nadere analyse leert echter dat die schijnbare almacht door allerlei factoren wordt beperkt. De belangrijkste beperkende factor wordt ongetwijfeld gevormd door de opvattingen van de Amerikaanse kiezers en volksvertegenwoordigers. Een ruime meerderheid van de Amerikaanse bevolking is voorstander van het internationale engagement van de Verenigde Staten. Die meerderheid is echter tegelijkertijd van mening dat die betrokkenheid niet te veel mag kosten en vooral niet mag resulteren in gesneuvelde Amerikaanse militairen. Dit legt aanzienlijke beperkingen op aan de interventielust van de Amerikaanse regering. Zij kan in feite alleen besluiten tot een omvangrijke interventie met aanzienlijk militair risico als zij de Amerikaanse bevolking eerst heeft weten te overtuigen van het feit dat essentiële Amerikaanse belangen in het geding zijn. Dat zal slechts zelden het geval zijn. Zelfs in de Golfoorlog, waar dat zeker wél het geval was, werd alle denkbare moeite gedaan de risico's voor de Amerikaanse militairen te minimaliseren. In de Kosovo-crisis was president Clinton, tot grote verontwaardiging van alle deskundigen, niet bereid landstrijdkrachten in te zetten. Vanuit militair oogpunt hadden de deskundigen groot gelijk, maar vanuit politiek perspectief wist de president precies waar de grenzen van zijn mogelijkheden lagen. Enkele tientallen Amerikaanse doden zouden hem al vleugellam hebben gemaakt. De uiteindelijk toch doorslaggevende Amerikaanse interventie in de Kosovo-crisis was alleen mogelijk omdat de Amerikanen in de afgelopen jaren precisiewapens hebben ontwikkeld die de tegenstander aanzienlijke schade kunnen toebrengen zonder dat grote hoeveelheden onschuldige burgers om het leven komen of Amerikaanse piloten onaanvaardbare risico's lopen. Daar waar de situatie niet ernstig genoeg is om Amerikaanse strijdkrachten in te zetten, zijn de mogelijkheden om beslissende invloed uit te

oefenen beperkt. De onwil van de Amerikaanse kiezer om de dood van Amerikaans militair personeel te accepteren als een normaal bedrijfsrisico, is door sommige waarnemers afgeschilderd als een ernstige zwakte van de Verenigde Staten. Mij lijkt dat eerder een voordeel dan een nadeel. De Verenigde Staten zijn de eerste hegemonale natie met een goed werkende democratie. Dat betekent dat de Amerikaanse overheid haar interventies over de hele wereld steeds democratisch moet legitimeren. Nodeloze risico's en ongeremde dadendrang worden zo vermeden. Komt het er werkelijk op aan, dan zal de Amerikaanse overheid er zeker in slagen de kiezers duidelijk te maken dat militaire risico's onvermijdelijk zijn.

Nieuwe verhoudingen binnen de NAVO?

Hoewel de Verenigde Staten hebben besloten de NAVO, en daarmee hun Europees engagement, te continueren, blijft de vraag wat deze organisatie, bij afwezigheid van een duidelijke tegenstander, te doen staat en of de huidige verhoudingen in het bondgenootschap moeten blijven bestaan. Zouden de Europese naties, nu de Koude Oorlog tot een goed einde is gebracht, bijvoorbeeld niet een prominenter rol in het bondgenootschap moeten gaan spelen, zodat een beter evenwicht ontstaat tussen de Amerikaanse en de Europese bijdrage? Zo zou dan een einde kunnen worden gemaakt aan de fundamentele machtsongelijkheid die in het verleden zoveel fricties heeft veroorzaakt. In theorie is dat een aardige oplossing, waarin tot uitdrukking zou kunnen worden gebracht dat Europa meer dan een halve eeuw na de Tweede Wereldoorlog militair gezien eindelijk op eigen benen kan staan, maar in de praktijk is het onzin.

Zo'n nieuw evenwicht vereist dat de Europese bondgenoten zich in militair opzicht enigszins kunnen meten met de Verenigde Staten. Dat vraagt een mate van samenwerking en een gerichte militaire inspanning waartoe de politieke wil in Europa volledig ontbreekt. De essentie van het bondgenootschap is precies dezelfde als zij in 1949 was, namelijk dat Amerika Europa beschermt omdat het daartoe zelf niet in staat is. Het grote verschil met 1949 is dat nu niet meer duidelijk is tegen wie of wat Europa eigenlijk beschermd moet worden. Europa zou natuurlijk best zichzelf kunnen beschermen, maar het besluit daartoe vereist nu juist wat na afloop van de Koude Oorlog niet is gebeurd: de abdicatie van de Verenigde Staten als de dominante Europese mogendheid. Het ziet er naar uit dat beide partijen, behoudens wat ergernissen en wat Frans gemopper, wel kunnen leven met de huidige situatie. Wellicht vinden de Amerikanen het een rustige gedachte dat het de Europeanen aan de wilskracht ontbreekt voor een militaire *Alleingang*.

De Amerikaanse minister van buitenlandse zaken

heeft wel eens geopperd dat de NAVO zich van een regionale tot een mondiale alliantie zou moeten ontwikkelen. Naar ik aanneem is daarbij de achterliggende gedachte dat de Europese naties de Verenigde Staten in een ondergeschikte rol zouden kunnen assisteren bij hun mondiale verplichtingen. Dat veronderstelt dat Europa, evenzeer als de Verenigde Staten, mondiale belangen heeft. Dat lijkt mij niet het geval. De Verenigde Staten zijn ook een prominente Aziatische mogendheid en dat zijn de Europese naties al heel lang niet meer. Aan de andere kant van de wereld moeten de Amerikanen hun eigen boontjes maar doppen. Het is best mogelijk dat zich in de toekomst buiten de NAVO-regio kwesties voordoen waarbij vitale Europese belangen samenvallen met vitale Amerikaanse belangen. Daar kan dan, zoals tijdens de Golfoorlog, op incidentele basis worden samengewerkt. Het lijkt mij niet verstandig de NAVO institutioneel verantwoordelijk te maken

voor de ordehandhaving in de wereld. Dat zou ongetwijfeld een oplossing zijn voor haar dreigende doel-loosheid, maar dan valt een doelloze NAVO toch te verkiezen.

Binnen het hier geschetste, wat ruimere historische raamwerk is de huidige Amerikaanse verkiezingsstrijd niet relevant. Hij zou dat wel zijn als Buchanan een goede kans zou maken president te worden. Al Gore en George W. Bush hebben zich volledig gecommitteerd aan de prominente rol die de Verenigde Staten in de wereld spelen. De meningsverschillen die tussen hen bestaan, hebben alleen betekenis in de verkiezingscampagne. ■

Over de auteur

DR. M. VAN ROSSEM is hoogleraar Nederlandse cultuur van de 20e eeuw in internationale context aan de Universiteit Utrecht.

Zojuist verschenen in de Clingendael Notitie reeks

Notitie (Study) 12

Crying Wolf? Assessing unconventional terrorism

by Marianne van Leeuwen

Price: f15,=

In March 1995, members of the Japanese Aum sect poisoned several trains on the Tokyo subway with the nerve agent sarin. Twelve people died and the number of injured ran into thousands. The world was shocked: at long last, terrorism had gone 'chemical'. Would the Tokyo attack prove to be a terrible precedent?

The infamous attack provided new impetus to a public debate on the possibilities for terrorist use of unconventional weapons that has been going on ever since the early 1970s and has been dominated by American views. *Crying Wolf?* focuses on the current debate. It is based on the hypothesis that opinion-leaders will influence the way in which democratic governments, politicians and security experts formulate and implement policy. The quality of the public debate on the terrorist use of biological, chemical, nuclear or radiological devices is, therefore, the leading theme of this Clingendael Study.

In order to substantiate the analysis of the current debate and the study's conclusions, the evolution of the arguments over the past twenty-five years is explored, with special attention to interpretations of technical capabilities and incentives.

The main conclusion is reached that, in the United States in particular, the debate has stimulated an atmosphere of ill-defined alarm rather than creating the right conditions for well-considered and effective counterterrorist policies. As counterterrorism is an issue on various transatlantic security agendas, Europeans have good reason to follow it closely, and to participate in it.

Dr Marianne van Leeuwen is plaatsvervangend hoofd onderzoek bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

Deze notitie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 15,= per notitie op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Study 12'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070 - 3245384, tst 340/360.

Amerikaanse sancties tegen Cuba verlicht

HEIN BOGAARD

Een breuk met het verleden?

IN 1996 TEKENE PRESIDENT CLINTON DE *HELMS-BURTON ACT*, waarmee Amerika de economische sancties tegen Cuba aanscherpte. Sindsdien heeft Clinton gepleit voor verlichting van het sanctieregime. En in juli 2000, met opnieuw een verkiezingscampagne in volle gang, stemde het Huis van Afgevaardigden voor maatregelen om reizen naar Cuba ongestraft toe te laten en belemmeringen voor de export van voedsel en medicijnen naar Cuba op te heffen. De Republikeinen in de Senaat en presidentskandidaat Bush zijn nog niet overtuigd van de wenselijkheid van verlichting van sancties. Bush wil eerst democratisering zien in Cuba. Niettemin tekent de stemming in het Huis een opmerkelijke verschuiving in de politieke verhoudingen in Amerika en de opvattingen over de beste manier om hervormingen in Cuba te bevorderen.

Recente veranderingen in de houding ten opzichte van Cuba hebben zeker te maken met de verwikkelingen rondom het zesjarig jongetje Elian Gonzalez. De terugkeer van Elian en zijn vader naar Cuba eind juni toonde de betrekkelijke zwakte van de lobby van Cubaanse emigranten, die verlichting van de sancties altijd hebben bestreden. Veel leden van het Huis concludeerden dat het niet langer nodig was deze lobby op haar wenken te bedienen. Zij werden in die overtuiging gesterkt door een groeiende lobby van het bedrijfsleven, dat goede zaken ruikt in Cuba. Bovendien waren steeds meer leden van het Congres zelf in Cuba geweest, waar ze van de bevolking hoorden dat de sancties Fidel Castro een excuus gaven voor de zorgelijke staat van de Cubaanse economie. Handel met Amerika en Amerikaanse toeristen zouden meer bereken voor democratische hervorming in Cuba dan sancties.

Sancties zijn een veel gebruikt, maar ook veel bekritiseerd instrument van Amerikaans beleid. USA

De Amerikaanse sancties tegen Cuba worden versoepeld. Betekent dit slechts een verschuiving in Washingtons Cubabeleid of weerspiegelt het herbezinning op het Amerikaanse sanctie- en buitenlands beleid in het algemeen?

Engage, een lobby van de Amerikaanse Kamer van Koophandel, stelt dat sancties in het algemeen en unilaterale sancties in het bijzonder ineffectief zijn en bovendien het bedrijfsleven schaden. Onderzoekers van het buitenlands beleid van de Verenigde Staten voegen daaraan toe dat het Congres met zijn legalistische en onbuigzame sanctiewetten die ondoeltreffendheid nog versterkt. Voorstanders van sancties beantwoorden de kritiek met het moralistisch argument dat bedrijven geen geld moeten verdienen aan landen die de mensenrechten schenden of de veiligheid van de Verenigde Staten bedreigen.

In het licht van het bredere debat over sancties is het een interessante vraag of de grotere openheid naar Cuba slechts een verschuiving in het Cubabeleid is of een meer algemene heroriëntatie van het sanctie- en het buitenlands beleid weerspiegelt. Zonder in te gaan op de details van het beleid ten aanzien van Cuba, spreekt het verkiezingsprogramma van Al Gore over *Forward engagement* en bevordering van democratie in Cuba. Gelet op de pogingen van president Clinton en zijn ministers om de handel met Cuba te liberaliseren, kunnen we ook van een president Gore verwachten dat hij verdere verlichting van sancties tegen Cuba zal steunen. In Miami, één van de weinige plaatsen waar de Cubaanse lobby nog echt sterk is, hield George W. Bush onlangs een toespraak waarin hij stelde dat '[U]ntil [Cuba] frees political prisoners and holds free elections and allows free speech, I will keep the cur-

rent sanctions in place.¹ Mocht hij verkozen worden, dan krijgt ook Bush vermoedelijk echter te maken met een Congres dat open staat voor meer economische contacten met Cuba.

Ineffectiviteit

Het gebruik van sancties op handel en andere banden met vijanden van de Verenigde Staten heeft in de jaren '90 een hoge vlucht genomen. Tussen 1914 en 1990 greep Amerika 116 maal naar het sanctiewapen, maar in de periode 1993-1996 alleen al 61 maal.² Het is tegen deze achtergrond nauwelijks verrassend dat het gebruik van sancties ter discussie wordt gesteld. Het belangrijkste punt van kritiek betreft hun ineffectiviteit. Cuba, Servië noch Irak is er veel democratischer op geworden en sancties hebben ook nucleaire proliferatie naar India en Pakistan niet kunnen tegenhouden. De kritiek richt zich in het bijzonder op unilaterale sancties, waarbij de doelstaat eenvoudig de economische banden met de Verenigde Staten kan vervangen door handel met andere landen. Een doorn in het oog van het Amerikaanse bedrijfsleven, dat de kosten van sancties schat op zo'n twintig miljard dollar per jaar.³

Een aantal recente studies over het Amerikaanse sanctiebeleid schetst een vrij consistent beeld van de effectiviteit van sancties.⁴ Voor zover sancties bedoeld zijn om binnenlandse *politieke veranderingen* teweeg te brengen, zijn ze niet effectief en soms zelfs contraproductief. Zowel Saddam Hoessein als Fidel Castro gebruikt de maatregelen tegen zijn land als excuus voor economische malaise en humanitaire nood. Waar beperking van de economische relaties met een land gericht is op het *buitenlands beleid* van de doelstaten, bijvoorbeeld om te voorkomen dat een land wapentechnologie exporteert, hebben sancties, zelfs unilaterale, wel degelijk een bepaalde mate van succes gehad. Als voorbeeld geldt de export van rakettechnologie door China. Als een bepaalde mate van succes het buitenlandse beleid van de doelstaat de *nationale veiligheid* van het land aangaat, helpen sancties echter niet. India en Pakistan lieten zich bijvoorbeeld niet weerhouden van atoomproeven ondanks het feit dat er in de Verenigde Staten wetgeving gold waardoor sancties automatisch in werking zouden treden als reactie op de proeven.

Exceptionalisme

De argumenten van de voorstanders van sancties weerspiegelen de exceptionalistische traditie in het Amerikaanse beleid, het idee dat Amerika uniek is en een geheel eigen missie heeft. In antwoord op de kritiek van het Amerikaanse bedrijfsleven stelt de Republikeinse Senator Jesse Helms dat 'Americans do not

need to create jobs by selling thumbscrews to tyrants'.⁵ Hij stelt morele argumenten tegenover, of eigenlijk boven, de realistische redenering dat buitenlands beleid het nationaal belang moet dienen en dus kosten en baten moet afwegen. Helms en zijn medestanders hebben overigens geen monopolie op moralistische beweringen in het sanctiedebat. Richard Haass c.s. pleit voor engagement als effectievere methode om democratische hervormingen teweeg te brengen, een argument dat ook veel te horen was in het recente debat over de toelating van China tot de Wereldhandelsorganisatie. Handel en andere contacten met Amerika zullen in China, Cuba, Iran, enz. de roep om democratie en vrijheid versterken. Verder is er ook de kritiek dat de pleitbezorgers van sancties met al hun praat over morele waarden de humanitaire kosten van sancties negeren.⁶ Want ondanks hun ineffectiviteit in het bereiken van de gesteld doelen hebben sancties wel degelijk gevolgen voor de doellanden. Het is even immoreel de bevolking van Irak of Cuba de kosten te laten dragen van een ondoeltreffende handelsoorlog als het zou zijn ze te onderwerpen aan een ineffectieve militaire oorlog.

Deze kritiek op sancties toont dat de voorstanders van sancties geen monopolie hebben op het exceptionalisme. Veel tegenstanders zijn het ermee eens dat Amerika een missie heeft in de wereld, maar ze hebben bezwaar tegen het ongericht gebruik van sancties als doekje-voor-het-bloeden. Ze vinden sancties *feel-good*-beleid waar *do-good*-beleid nodig is.⁷

Unilateralisme

De kritiek op het recente sanctiebeleid richt zich vooral op eenzijdig afgekondigde, unilaterale sancties. Veel pleitbezorgers van dat beleid zijn vast verankerd in de unilateralistische traditie in het Amerikaans buitenlands beleid. Iemand als Helms is méér dan bereid unilaterale sancties te gebruiken als methode om zijn morele afkeer van het regime in de doelstaten te tonen. Sterker nog, de *Helms-Burton Act* treft niet slechts het Amerikaanse bedrijfsleven, maar richt zich ook op buitenlandse bedrijven die actief zijn in Cuba. Zowel binnen als buiten de Verenigde Staten is dit element van de wetgeving bekritiseerd, net als vergelijkbare wetgeving gericht tegen Iran en Libië. Binnen Amerika omdat het de relatie met Amerikaanse partners onder spanning zet en buiten Amerika omdat het de vrijheid van andere landen hun buitenlandse beleid te bepalen, aantast. Ondanks zijn kritiek op unilaterale sancties en hun ineffectiviteit moet ook Richard Haass toegeven dat Amerika's partners handel over het algemeen een grotere waarde toekennen dan de Verenigde Staten zelf. Het is daardoor moeilijk steun te vinden voor sancties.⁸

Legalisme

Volgens de Amerikaanse grondwet is het aan de president om het buitenlands beleid te bepalen. In de praktijk kan het Congres de vrijheid van de president echter beperken. Het verbinden van voorwaarden aan begrotingswetgeving is één manier om dat te doen, het instellen van economische sancties een andere. Sancties liggen op het snijvlak van buitenlands en economisch beleid. Het Congres heeft op het laatste gebied meer macht. In het algemeen heeft de machtsverdeling tussen president en Congres (samen met het traditionele wantrouwen in de regering onder de volksvertegenwoordigers) geleid tot een legalistisch en daardoor onbuigzaam buitenlands beleid.⁹ Veel sanctiewetten die het Congres heeft goedgekeurd hebben hier alle kenmerken van. De wetgeving op het gebied van nucleaire proliferatie verbood de president om begin jaren '90 te reageren op veranderingen in Pakistan en India. Op dat moment had verlichting van sancties waarschijnlijk bijgedragen aan de goede relaties met de Verenigde Staten en tussen de landen onderling.¹⁰

Paradoxaal genoeg is de benadering van de tegenstanders van sancties niet veel minder legalistisch. De democratische senator Richard Lugar initieerde in 1999 de *Sanctions Reform Act*, met als doel het instellen van unilaterale sancties moeilijker te maken. Hoewel het voorstel de president een zekere speelruimte gaf om sancties op te schorten of op te leggen, vertoont het alle kenmerken van legalisme: het wetsvoorstel bindt het instellen van sancties aan allerlei regels. Zo eist deze wet dat nieuwe sanctiewetgeving gepaard gaat met een analyse van de verwachte effecten in de doelstaat en voor het Amerikaanse bedrijfsleven en stelt zij een tweejaarlijkse herziening van sanctiewetten in. Hoewel er veel steun is voor het idee dat sancties te gemakkelijk gebruikt worden, sneuvelde de wetgeving in de Commissie voor buitenlands beleid van de Senaat, onder andere omdat men het niet eens was over de vraag of de wet de president te veel dan wel te weinig vrijheid gaf. Het oordeel van Jesse Helms over het wetsvoorstel was dat 'congress already has a system for considering US economic sanctions. It is called congressional debate.'¹¹

De betekenis van Cuba

Uit het bovenstaande blijkt dat tegenstanders over het algemeen meer gewicht hechten aan realistische argumenten dan de voorstanders van het huidige sanctiebeleid. De tegenstanders wijzen ook het unilateralistische element in het beleid af. In de recente discussie over de verlichting van sancties tegen Cuba heeft het realisme duidelijk aan kracht gewonnen. Afgevaardigden uit New Hampshire, Florida en New Jersey, die

veel kiezers van Cubaanse afkomst vertegenwoordigen, hebben verloren ten faveure van Afgevaardigden uit het Midden-Westen, de staten die het graan produceren dat naar Cuba uitgevoerd zou kunnen worden. De meer idealistische argumentatie dat handel en toerisme de roep om hervormingen zullen versterken, vergroot de coalitie voor verlichting van sancties nog verder. Al Gore, die in 1999 nog advies van Henry Kissinger om het Cubabeleid te herzien blokkeerde, heeft geen kritiek op de initiatieven in het Congres en heeft over het algemeen het ontspanningsbeleid van de regering-Clinton gesteund. Tegelijkertijd denkt George W. Bush blijkbaar dat hij stemmen kan winnen met een pleidooi voor handhaving van de sancties tegen Cuba.

Gezien de verhoudingen in het Congres lijkt het niettemin waarschijnlijk dat veel van de sancties tegen Cuba hun langste tijd hebben gehad, zelfs als Bush president zou worden. De vraag die we ons aan het begin stelden is of de verandering in het Cubabeleid een bredere heroriëntatie van het sanctiebeleid inluidt. We moeten beslist geen fundamentele herbezinning op het sanctiebeleid verwachten. De ontwikkelingen in het Cubabeleid zijn goed te verklaren uit machtsverschuivingen in Amerika zelf, in het bijzonder de verzwakking van de lobby van Cubaanse immigranten. Bovendien hebben de verwickelingen rondom Elian het publiek bewust gemaakt van de ineffectiviteit van de sancties die door veel Amerikanen jarenlang min of meer onopgemerkt waren gebleven. Dit heeft niet geleid tot brede kritiek op sancties tegen Irak, Libië, Joegoslavië of andere gevallen waar sancties niet bijgedragen aan de democratisering van de doellanden of waar ze grote humanitaire kosten hebben. In zekere zin illustreert het debat rondom Cuba het Amerikaanse unilaterialisme, waarin buitenlands beleid wordt bepaald op basis van binnenlands-politieke verhoudingen in plaats van op basis van ontwikkelingen in de wereld.

Het stranden van de *Sanctions Reform Act* tekent het gebrek aan brede wil om iets aan het sanctiebeleid op zich zelf te veranderen. Veel Congresleden willen het wapen simpelweg in het arsenaal houden – het arsenaal van de Verenigde Staten en, niet minder belangrijk, het arsenaal van het Congres. Dit wil niet zeggen dat er niets zal veranderen in de praktijk van het sanctiebeleid. Met een blik op het Democratisch verkiezingsmanifest, dat spreekt van multilateralisme en engagement, mogen we van een president Gore verwachten dat hij zal pleiten voor wetgeving die hem de ruimte biedt goed gedrag te belonen met het opschorten van sancties en moeite zal doen unilaterale sancties te beperken. De adviseurs van presidentskandidaat Bush zijn wat realistischer van aard dan hun Republikeinse collega Helms en richten zich duidelijker op het Amerikaanse belang. Zo pleitte vice-presidentskan-

didaat Dick Cheney in zijn vorige leven als vertegenwoordiger van oliebedrijf Halliburton voor opheffing van de sancties tegen Iran om investeringen in oliepijpleidingen mogelijk te maken.¹²

Kortom, een breuk met het verleden in de vorm van een nieuwe institutionele structuur voor het instellen van sancties mag niet worden verwacht. Het legalisme blijft. De praktijk van het sanctiebeleid zal echter verschuiven naar een realistischer benadering. Unilateralisme zal daarin uit overwegingen van effectiviteit een wat minder prominente rol spelen. De keus van een president is voor deze ontwikkelingen minder relevant, aangezien het Congres een grote vinger in de sanctiepap behoudt. ■

Noten

- 1 *Washington Post*, 26 augustus 2000.
- 2 National Association of Manufacturers, *A catalogue of new U.S. Unilateral Economic Sanctions for Foreign Policy Purposes, 1993 to 1996*, Washington D.C., maart 1997.
- 3 Oxford Analytica Brief, 30 maart 2000, *United States: Sanctions reform?* Andere schattingen van de kosten van sancties zijn over het

algemeen lager dan het genoemde bedrag. In 1998 kwam het *Congressional Budget Office* op een bedrag van 1 miljard dollar.

- 4 Bijv. Richard N. Haass (red.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Council on Foreign Relations, 1998.
- 5 Jesse Helms, 'What sanctions epidemic? US business' curious crusade', in: *Foreign Affairs*, 78/1, januari/februari 1999, blz. 2-8.
- 6 Bijv. John Mueller en Karl Mueller, 'Sanctions of Mass destruction', in: *Foreign Affairs*, 78/3, mei/juni 1999, blz. 43-53.
- 7 Ernest H. Preeg, *Feeling good or doing good with economic sanctions*, Washington, D.C.: Center for Strategic International Studies, 1999.
- 8 Haass, a.w. noot 4.
- 9 Theodore C. Sorensen, 'Foreign Policy in a Presidential Democracy', in: *Political Science Quarterly*, 109/3, 1994, blz. 515-528.
- 10 Oxford Analytica, a.w. noot 3.
- 11 Helms, a.w. noot 5.
- 12 *Washington Post*, 28 augustus 2000

Over de auteur

HEIN BOGAARD woont en werkt in Washington, D.C. Dit artikel is gebaseerd op een paper voor de cursus *Intellectual Debates on American Foreign Policy* aan de *Paul H. Nitze School for Advanced International Studies* van de *Johns Hopkins University*.

Wegwijs Internationaal op Internet

MARIANNE VAN LEEUWEN

De Amerikaanse verkiezingen op weg naar de finale¹

Begin volgende maand komt voorlopig weer een einde aan een politiek spektakel dat in de hele wereld wordt gevolgd: de Amerikaanse verkiezingen. Daaronder wordt vooral buiten de Verenigde Staten in de eerste plaats verstaan: de presidentsverkiezingen. Voor veel Amerikanen zijn de lokale of statelijke verkiezingen, die ook op 7 november zullen plaatsvinden, van groter belang. Bovendien worden op die dag de leden van de federale volksvertegenwoordiging, het Congres, gekozen. Amerikaanse verkiezingen zijn letterlijk kleurrijk. Ze worden rood-wit-blauw opgetuigd met ezels en olifanten, met buttons, bumper stickers, ballonnen, confetti, optochten. Amerikaanse verkiezingen zijn *show business*. Professionele theatermakers zijn te pas gekomen aan de grote partijconventies. Professionele *spin doctors* komen te pas aan de minutieus geregisseerde presidentiële debatten.

Amerikaanse verkiezingen zijn dikwijls *dirty business*. Hoewel dit jaar minder karaktermoord-aanslagen zijn gepleegd dan in voorafgaande verkiezingsjaren, wordt er

in de laatste fase toch, zo lijkt het, weer naarstig gezocht naar 'lijken in de kast'.

Amerikaanse verkiezingen zijn, ten slotte, *big business*. Hoewel de excessen bij campagnefinanciering dit jaar bij de inhoudelijke verkiezingsonderwerpen horen, blijkt uit de cijfers nog bitter weinig van matiging door kandidaten en grote donoren.

Nog niet eerder werd in Amerikaanse verkiezingen zo intensief gebruik gemaakt van internet. Veel informatie is virtueel toegankelijk gemaakt. Het is de vraag welke invloed de opkomst van internet op den duur zal hebben op het democratisch gehalte van de Amerikaanse samenleving. Hoe verhoudt zich de kwaliteit van de internetinformatie tot klassiekere politieke propaganda? Kan gebruik van internet op termijn de campagnekosten drukken omdat er minder dure tv-tijd gekocht hoeft te worden? Kan met dat hulpmiddel de dominante rol van grote donateurs worden teruggedrongen? Kunnen onderwerpen zorgvuldiger worden uitgewerkt dan in anderhalve

minuut in *prime time* op tv, en gebeurt dat ook? Nemen mensen mede daarom intensiever kennis van de campagne-thema's? Of is er juist een ongunstig effect, omdat de 'onderkant van de samenleving' die niet op internet is aangesloten, nu nóg moeilijker bereikbaar wordt voor politieke informatie, waarmee de kloof tussen politiek betrokkenen en onverschilligen nog groter wordt? Treedt er in vergelijkbare zin een scheiding op tussen jongeren, die gemakkelijk het internet op surfen, en ouderen, die met dergelijke technologische nieuwigheden minder gemakkelijk vertrouwd raken? Deze en dergelijke vragen verdienen het door een communicatiedeskundige te worden behandeld in de *Internationale Spectator*.

Hier wordt volstaan met een paar nuttige internet-adressen voor lezers van dit blad die tot op het laatst virtueel willen worden bijgepraat (of: bijgebabbeld):

Websites van kandidaten

Al Gore en Joe Lieberman: <www.algore.2000.com>
George Bush en Dick Cheney: <www.georgewbush.com>

Veel zittende congresleden die meedoen aan de verkiezingscampagnes hebben een website. Zij zijn te traceren via <www.senate.gov> en <www.house.gov> Congresleden mogen hun officiële site als lid van het Huis of de Senaat niet gebruiken voor campagnevoering, maar thematische informatie bieden ze natuurlijk wel. Gegevens over uitdagers zijn o.a. te vinden via <www.cnn.com/ALLPOLITICS>, klik *election links*, klik *races*; financiële gegevens vooral via het Center for Responsive Politics.

Verder zijn de websites van de Democratische en Republikeinse verkiezingscommissies van Huis en Senaat, als ook de nationale verkiezingscommissies van beide partijen een bezoek waard. U komt er via <www.nytimes.com/library/politics/polpoints.html>.

Websites over kandidaten

Over kansen van kandidaten voor de volksvertegenwoordiging of het gebrek daaraan, zie bijv. Stuart Rothenberg op <www.cnn.com/ELECTION/2000/resources/rothenberg/tophouseraces.html> en <www.cnn.com/ELECTION/2000/resources/rothenberg/topsenraces.html> Vooral van de presidentskandidaten worden de kansen ook in opiniepeilingen afgetast. Zie hiervoor bovenal: <www.gallup.com>

Over inhoudelijke thema's

Handige overzichten treft u op: <www.washingtonpost.com/wp-dyn/politics/elections/2000>, onder de rubriek *issues*, of ook <www.cnn.com/ALLPOLITICS>, in de rubriek *where they stand*. Via dit adres komt u ook aan de verkiezingsagenda, met daarin o.a. de data van de televisie-debatten van de presidentskandidaten. Verder kunt u terugklikken naar <www.nytimes.com/library/politics/polpoints.html>, waar onder het hoofdje *Parties & Persuasions* de website-adressen van een hele reeks belangenorganisaties te benaderen zijn.

Over character issues

Zie de websites uit voetnoot 1, en verder: <www.washingtonpost.com/wp-dyn/politics/elections/2000>, waarin een rubriek *ad watch* (analyse van politieke advertenties) is opgenomen. Een dergelijke rubriek, *ad campaigns*, treft u ook in de *New York Times* op <www.nytimes.com/library/politics/camp/index.html>. Via <www.nytimes.com/library/politics/polpoints.html> komt u bij een hele reeks internetadressen die betrekking hebben op de verkiezingen. Daaronder het adres *The Skeleton Closet*, waar alle mogelijke schandalen en roddels over kandidaten worden uitgebeend.

Campagnefinanciering

Over dit essentiële onderwerp moet u het *Center for Responsive Politics* raadplegen: <www.opensecrets.org/home/index.asp>. U zult eruit afleiden dat campagnes in elk geval dit jaar nog niet goedkoper zijn geworden, ondanks het toegenomen internetgebruik.

De grote kranten

Hebben op het ogenblik allemaal verkiezingenrubrieken. Zie <www.latimes.com/news/politics>, <www.nytimes.com/library/politics> en <www.washingtonpost.com/wp-dyn/politics>

De auteur is lid van de redactie van de *International Spectator*.

1 Deze bijdrage is een vervolg op mijn 'De Amerikaanse verkiezingen op internet', november 1999.

Brazilië na vijfhonderd jaar: een half continent

MARIANNE L. WIESEBRON

DIT JAAR WORDT HERDACHT DAT 500 JAAR geleden, om precies te zijn op 22 april 1500, Portugezen in Brazilië zijn aangekomen. Daarom staan we stil bij politieke, sociale en economische ontwikkelingen in dat land, waarbij we van de vijf eeuwen van de jubilaris hier slechts de laatste tien jaar behandelen. We brengen nog even onder de aandacht dat het hier gaat om een land met continentale afmetingen en een oppervlakte van ruim 8,5 miljoen km², bijna de helft van Zuid-Amerika. Daarmee is Brazilië de vijfde staat ter wereld.

Na twintig jaar militair-autoritair bewind (1964-1985) werden in 1989 in een ongunstig economisch klimaat de eerste democratische presidentsverkiezingen gehouden sinds 1960. Van de talrijke kandidaten bleven in de tweede ronde over: Fernando Collor de Mello, van de Partido da Reconstrução Nacional (Partij van Nationale Wederopbouw) en Luís Inácio da Silva, bekend als Lula, van de Partido dos Trabalhadores (de Arbeiderspartij). De eerste, die heel jong was en telegeniek, kwam uit een traditionele elitefamilie uit de kleine deelstaat Alagoas, in het Noordoosten. Zijn kleine partij was speciaal voor hem opgericht. Hij beloofde het euvel van de corruptie, de last van de overdadige pensioenen en het dure en grote staatsapparaat aan te pakken. De tweede had een vooraanstaande rol gespeeld ten tijde van de militaire dictatuur, als vakbondsleider in São Paulo, vooral als stakingsleider in de automobielsector in de jaren '70. Hij wilde verbetering van de sociale situatie. Mede dank zij de steun van de mediagigant Globo, werd Fernando Collor de Mello gekozen, met een gering verschil in stemmen.

Liberalisering en privatisering

Met Collor begon een omslag in het Braziliaans economisch beleid. Het model van het nationaal ontwikkelingsproject, dat gestart was onder Vargas in de jaren

President Cardoso legt deze maand het eerste officiële bezoek af van een Braziliaans staats-hoofd aan Nederland. Brazilië is volop in ontwikkeling: politiek, sociaal en economisch.

'30, en waardoor in de loop der jaren de uitgebreidste industriële sector van Latijns-Amerika kon worden opgezet, werd overboord gegooid. De grenzen werden geopend voor de buitenlandse concurrentie door drastische verlaging van de douanetarieven. Staatsbedrijven werden geprivatiseerd. Het staatsapparaat werd radicaal afgeslankt. Banktegoeden werden voor een half jaar bevroren. Dat gebeurde ook met de prijzen, terwijl de indexatie van de lonen werd afgeschaft. Een paar maanden lang was de inflatie, die 100% per maand had bedragen, tot nul teruggebracht. De middelen leken echter op korte termijn erger dan de kwaal en de sociaal-economische situatie werd nog slechter dan vóór de beleidsveranderingen. Een tweede economisch plan had nauwelijks effect.

Eind 1992 moest de president wegens corruptieschandalen aftreden, en wel na een *impeachment*-procedure die in het buitenland gold als bewijs dat de democratie in Brazilië goed functioneerde. Vice-president Itamar Franco nam het roer over en probeerde het nationale ontwikkelingsmodel met zijn protectionistische elementen in ere te herstellen, maar dat bleek vrijwel ondoenlijk. De neoliberale geest was uit de fles en het model dat die geest ademde werd aangehouden, zij het in een lagere versnelling.

Onder Itamar Franco's regering begon Fernando Henrique Cardoso, de huidige president, als minister van buitenlandse zaken, waarna hij overstapte naar het ministerie van financiën. Daar ontwierp zijn team het plan-*real* om de economie en de munt te stabiliseren.

Dit keer zouden de zaken anders worden aangepakt.

Zo zou niet van de ene dag op de andere een geheel nieuw financieel bestel worden opgelegd, als overval, zonder enige waarschuwing vooraf. De bedoeling van het plan-*real* werd duidelijk gepresenteerd. De nieuwe munt, de *real*, met enige bandbreedte gekoppeld aan de dollar, werd op 1 juli 1994 ingevoerd. Andere stabiliseringsmaatregelen om de inflatie te beheersen betroffen vermindering van de overheidsuitgaven, heronderhandeling van forse schulden die deelstaten en gemeenten hadden uitstaan; en structurele hervormingen wat betreft belastingen en sociale voorzieningen.

Enige maanden later werd Fernando Henrique Cardoso tot president gekozen, en dat in de eerste ronde, een uitzonderlijk fenomeen. Dat was bijna geheel te danken aan de stabiliteit van de te hoog gewaardeerde munt. De koers daarvan werd mede in stand gehouden door een krap monetair beleid dat gepaard ging met een zeer hoge rente. Een andere belangrijke factor voor Cardoso's verkiezingsoverwinning was de samenwerking die zijn partij, de Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB, Partij van de Braziliaanse Sociale Democratie), was aangegaan met de PFL en haar leider Antônio Carlos Magalhães, die over een grote achterban in het Noordoosten beschikt. Door historisch gegroeide omstandigheden heeft het Noordoosten politiek verhoudingsgewijs een te zware stem, terwijl deelstaten van het Zuidoosten, waaronder São Paulo, daarentegen een te lichte stem hebben in verhouding tot hun bevolkingsgrootte. Voor de tweede maal eindigde Lula als tweede, opnieuw met een klein verschil.

Deze nieuwe president was een geheel andere persoonlijkheid dan zijn voorganger Collor. Waar de laatst soms als playboy en niet echt betrouwbaar overkwam, was Cardoso een intellectueel, een vooraanstaand academicus, een socioloog die belangrijk werk had gepubliceerd, in het bijzonder over de *dependência*-theorie. Tijdens de dictatuur heeft hij een paar jaar als banenling aan prestigieuze universiteiten in Europa en de Verenigde Staten gewerkt.

De president zag als zijn voornaamste taak de stabilisering van de economie. Dat vereiste drastische maatregelen, waarbij de internationale conjunctuur de rust op het economisch front bepaald niet bevorderde: de Mexico-crisis van 1995, de Azië-crisis en de problemen in Rusland hadden direct of indirect hun weerslag op de Braziliaanse economie. De gevolgen betroffen bijvoorbeeld vermindering van handelsmogelijkheden, korte-termijninvesteringen die teruggetrokken werden als paniecreactie op problemen die zich elders voordeden, of scherpere buitenlandse concurrentie door lagere koersen van buitenlandse valuta. Van directe en grote invloed waren de richtlijnen van het Internationale Monetair Fonds (IMF), dat sinds de val van de Muur een beleid van strikte toepassing voert. Vroeger was het IMF wel leningen blijven verstrekken terwijl de toen-

malige Braziliaanse regeringen zich niet plachten te houden aan toezeggingen en afspraken. Het IMF deelt nu één recept uit, dat overal ter wereld gevolgd dient te worden, ongeacht uiteenlopende economische, politieke, sociale en culturele achtergronden en ontwikkelingen. Zodoende wordt er in Brazilië een krap monetair beleid gevoerd, met nog steeds zeer hoge rente. Die rentestand dient buitenlands kapitaal aan te trekken, maar zet een rem op investeringen van de nationale ondernemingen. Bovendien betekent de hoogte voor de overheid zelf, die aan rente- en aflossingsverplichtingen moet voldoen, een zware last. De Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP, de Federatie van Industrieën van de deelstaat São Paulo en de belangrijkste ondernemersorganisatie van Brazilië), heeft de regering herhaaldelijk verzocht een minder strak monetair beleid toe te passen, en zelfs gesuggereerd een lage inflatie toe te staan om de binnenlandse groei te stimuleren. Noch de minister van financiën, noch de president van de Centrale Bank wil daar echter aan toegeven.

Ook diende de overheid haar apparaat te reduceren, en dat in een land waar nauwelijks sprake is van werkloosheidsuitkeringen. De regering moest afrekenen met vroeger overheidsbeleid, waarbij men veel te veel mensen in dienst nam. Nu voerde deze regering een novum in: de mogelijkheid ambtenaren te ontslaan.

Eveneens in het kader van de structurele aanpassingen werden staatsbedrijven geprivatiseerd. Deze bedrijven, waarvan sommige overigens zeer goed functioneren of in een groeisector zitten, zoals telecommunicatie, werden verkocht. Soms wordt bij megatransacties in dit verband voor deze ondernemingen niet de reële waarde verkregen. Door de ongunstige lange-termijn-financieringsvoorwaarden krijgt de regering zodoende nauwelijks geld binnen om zelf orde op zaken te stellen. Voor de afschaffing van de monopoliepositie van een bedrijf als Petrobrás is zelfs de grondwet gewijzigd.

Een van de consequenties van het privatiseringsbeleid is toename van de werkloosheid. De laatste maanden trekt de economie weer aan en daalt de werkloosheid enigszins. Door bevordering van investeringen in het Noordoosten en vanwege de werkloosheid die zich thans juist in het zuidoosten voordoet, is de traditionele migratie van arme *nordestinos*, die zich vooral op São Paulo richtte, aanzienlijk afgenomen.

Tegelijkertijd werkt Cardoso hard aan wijziging van de pensioenwetgeving. In de Braziliaanse wetgeving was niet de leeftijd van belang, maar het aantal dienstjaren: 30 voor de man, 25 voor de vrouw. Veel Brazilianen beginnen noodgedwongen op jonge leeftijd te werken, zodat zij vaak op middelbare leeftijd al recht op een pensioen hebben. Zij hebben meestal een onvoldoende pensioen en beginnen aan een andere baan, met recht op een tweede pensioen. Aan de andere kant van het

spectrum zitten enkelen die uitstekende voorwaarden genieten en toch verder deelnemen aan het arbeidsproces. Met een afnemende bevolkingsgroei, de stijgende levensverwachting en de langere deelname aan het arbeidsproces is een dergelijk systeem niet goed meer te verantwoorden, noch financieel haalbaar. De vraag is hoe de wetswijziging wordt doorgevoerd, of een goede pensioenregeling behouden blijft, of dat een en ander louter een grote bezuiniging voor de regering moet opleveren. Bij de gezondheidszorg wordt gedacht aan privatisering, geen bezwaar voor degenen die officieel en met een goed salaris deelnemen aan het arbeidsproces, maar zeker een ramp voor degenen die bijvoorbeeld in de informele sector werken.

De regering-Cardoso moet de herziening van de sociale voorzieningen en van belastingen nog door het Congres aanvaard zien te krijgen, wat zeker geen eenvoudige taak is, te minder daar de race naar het volgend presidentschap al is begonnen, en dat is uitzonderlijk vroeg voor verkiezingen die in 2002 gehouden moeten worden. De Grondwet moet ook nog aangepast worden om uitvoering van het beleid beter mogelijk te maken. Om tijd te hebben al zijn plannen te verwezenlijken, wist de president de mogelijkheid van herverkiezing, door een wijziging van de Grondwet, te laten doorvoeren, wat hem in 1998 inderdaad gelukte.

Cardoso stelde in 1994 dat Brazilië geen onderontwikkeld land is, maar een onrechtvaardig land. Dat lijkt een zeer juiste analyse. Het is inderdaad een zeer geavanceerd, modern en op allerlei gebieden gekwalificeerd land. Tegelijk is het een land met een van de grootste verschillen tussen arm en rijk. De sociale ongelijkheid blijft nog toenemen in het kader van de ook elders ter wereld geconstateerde tendens waarbij neoliberalisme en globalisering de kloof tussen arm en rijk vergroten. De drastische saneringsmaatregelen die de Braziliaanse regering dient te nemen, zijn evenmin bevorderlijk voor verkleining van de welvaarts-kloof. Tegelijkertijd is er sprake van een stijgende levensverwachting, een dalend geboortecijfer, dalend analfabetisme, groeiende deelname aan universitair onderwijs.

De regering heeft veel gedaan aan landhervorming, maar het probleem van de landloze boeren is nog niet opgelost. De Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST, de Beweging van de Landloze Boeren) is zeer actief en goed georganiseerd. Maar landbouw is al lang niet meer de belangrijkste sector, en vertegenwoordigt minder dan een kwart van het BNP.

De handelsbalans, die praktisch altijd in het voordeel van Brazilië was, is de laatste jaren sinds het plan-reel negatief, wat ertoe bijdraagt de inflatie laag te houden. De officiële lage inflatiecijfers zijn maar ten dele een weerspiegeling van de werkelijkheid, omdat hun berekening gebaseerd is op basisproducten, terwijl bij de overige producten wel degelijk soms aanzienlijke prijsverho-

gingen hebben plaatsgevonden. De stijgende dollarkoers, de duurder wordende olie, de weer toenemende schuldenlast waarmee de regering geconfronteerd wordt, maken haar taken niet eenvoudiger. Deze worden ook nog gecompliceerd omdat zij een modernisering wil invoeren die ingaat tegen privileges van een elite die er geen afstand van wenst te doen.

Brazilië heeft zo'n 165 miljoen inwoners, waarvan 80% in stedelijke gebieden woont. In deze stedelijke omgeving hebben zich organisaties ontwikkeld die zich voor allerlei sociale doelstellingen inzetten: de verbetering van de positie van de vrouw, de vooruitgang van de zwarten, de verdediging van de consument, enz. Het land heeft steden die meer dan een miljoen inwoners hebben, zoals Belém, Belo Horizonte, Brasilia, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, en twee enorme metropolen: São Paulo, met ruim 18 miljoen inwoners (ruim meer dan de bevolking van Nederland) en Rio de Janeiro, met rond de elf miljoen. De leefbaarheid in zo'n megalopolis is een nog groter probleem dan het milieu-probleem van het Amazonewoud: problemen van huisvesting, de krottenwijken (*favelas*), geweld, verkeer, vervuiling, afval ophalen en verwerken, enz.

De complexe problemen van de stedelijke centra hebben de inspiratie gevormd voor opmerkelijk vernieuwende projecten van *participerende democratie*. Hierin krijgt de burger rechtstreeks een stem bij de bepaling van prioriteiten wat betreft besteding van een deel van de begroting. Het begon in Porto Alegre in 1989, waar deze nieuwe vorm van democratie sindsdien onafgebroken heeft bestaan, en is eveneens in een aantal andere steden ingevoerd, waaronder Belém en Belo Horizonte (reeds twee verkiezingstermijnen), en in een groot aantal kleinere steden. Onlangs is de participerende democratie zelfs ingevoerd in deelstaten, om te beginnen in Rio Grande do Sul, met als gouverneur Olívio Dutra, de oud-burgemeester van Porto Alegre, waar hij de zogeheten begrotingsparticipatie (OP) had opgezet, maar nu ook in Acre, Mato Grosso do Sul en Minas Gerais. In deze steden en deelstaten bestaat een grote betrokkenheid van de inwoners bij het politiek proces. In Porto Alegre wordt in januari 2001 een Wereld Sociaal Forum gehouden, een tegenhanger van het economisch forum van Davos; ook dit is een stedelijk initiatief.

In oktober wordt de eerste ronde van de gemeenteraadsverkiezingen gehouden en het zal boeiend zijn het politiek lot van de staatkundige vernieuwingen te volgen. President Cardoso brengt op 9 en 10 oktober 2000 een staatsbezoek aan Nederland. Ondanks het economisch belang van Brazilië, met het achtste bruto nationaal produkt ter wereld en de belangrijkste economie van Latijns-Amerika, is dit het eerste officiële bezoek van een Braziliaans staatshoofd aan Nederland. Het wordt hoog tijd.

Literatuur

- Bertha K. Becker & Claudio A.G. Egler, *Brazil: a new regional power in the world-economy*, Cambridge, 1992.
- Bartolomé Bennassar & Richard Marin, *Histoire du Brésil, 1500-2000*, Parijs, 2000.
- Antônio Salazar P. Brandão & Lia Valls Pereira (red.), *Mercosul: perspectivas de integração*, (derde ed.), Rio de Janeiro, 1998.
- Raul K.M. Carrion & Paulo G.F. Vizontini, *Globalização, neoliberalismo, privatizações. Quem decide este jogo?*, Porto Alegre, 1997.
- Michael L. Conniff & Frank D. McCann (red.), *Modern Brazil, Elites and Masses in Historical Perspective*, Lincoln/Londen, 1991.
- Boris Fausto, *História do Brasil*, (tweede ed.), São Paulo, 1995.
- , *A Concise History of Brazil*, Cambridge, 1999.
- Florêncio, Sérgio Abreu e Lima, & Araújo, Ernesto Henrique Fraga, *MERCOSUL hoje*, São Paulo, 1995.
- Claudemir Galvani (red.), *Brasil e América Latina no processo de estabilização econômica*, São Paulo, 1996.
- Duncan Green, *Silent Revolution, The Rise of Market Economics in Latin America*, Londen, 1995.
- Maria D'Alva G. Kinzo (red.), *Brazil, the Challenges of the 1990's*, Londen/New York, 1993.
- Thomas E. Skidmore, *Brazil, Five Centuries of Change*, New York/Oxford, 1999.
- Ronald M. Schneider, *Brazil: Culture and Politics in a New Industrial Powerhouse*, Boulder/Oxford, 1996.
- , 'Order and Progress'. *A Political History of Brazil*, Boulder/Oxford, 1991.
- Paulo Fagundes Vizontini, *A política externa do regime militar brasileiro*, Porto Alegre, 1998.
- , *Relações internacionais e desenvolvimento. O nacionalismo e a política externa independente, 1951-1964*, Petrópolis, 1995.

Over de auteur

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

Verschijnt najaar 2000

Publicatie Rijksuniversiteit Leiden - Clingendael

Symposium Brasil 500 Anos: Recent Developments and Perspectives

Ed. Dr Marianne Wiesebron
RU Leiden
Drs. Gerard Telkamp & Drs.
Peter Schregardus,
Instituut Clingendael

Op 23 maart j.l. werd op Instituut Clingendael, op initiatief van de OpleidingTalen en Cultuur Latijns Amerika van de Rijksuniversiteit Leiden, het symposium *Brasil 500 Anos: Recent Developments and Perspectives* gehouden, naar aanleiding van het feit dat Brazilië 500 jaar geleden is ontdekt door de Portugese ontdekkingsreiziger Pedro Alvares Cabral.

Op het symposium is door een aantal gastsprekers, onder wie staatssecretaris Gerrit Ybema van Economische Zaken en de Ambassadeur van Brazilië, Mr Alfonso de Alencastro Massot, een inleiding gehouden waarin onder andere werd ingegaan op de historie van Brazilië, de bilaterale relatie op politiek en economisch terrein tussen Nederland en Brazilië en de meest recente politiek-sociale ontwikkelingen en hun weerslag op de Braziliaanse samenleving.

Aan het begin van een nieuw millennium ziet Brazilië zich geplaatst voor een aantal grote uitdagingen. Brazilië is qua grootte het vijfde land ter wereld en oefent in toenemende mate invloed uit op de economische ontwikkelingen, zowel globaal als binnen de Latijns-Amerikaanse context.

Deze publicatie is in de loop van het najaar beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van Fl 10,= op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. "Brasil symposium". Informatie bij het Bureau Externe Betrekkingen van Instituut Clingendael (A. Gans), tel 070 - 324.53.84, tst 625 / 633, email agans@clingendael.nl of E. Houpt, email ehaupt@clingendael.nl

Zimbabwe, Zuid-Afrika en de Afrikaanse herrijzenis

GREG MILLS

DE HOOP VOOR AFRIKA'S WEDEROPSTANDING lijkt alweer vervlogen nu er in een wijde boog, van Sierra Leone tot Somalië, crises zijn uitgebroken. Tot begin dit jaar is het grootste deel van zuidelijk Afrika, met uitzondering van Congo en Angola, buiten deze crisiszone gebleven. Maar de overstromingen in Mozambique hebben de vooruitzichten op economisch herstel in een van de allerarmste landen van Afrika drastisch teruggeschoefd. En onder het onbestendig leiderschap van Robert Mugabe is Zimbabwe in een politieke chaos beland en staat de economie er op instorten. Terwijl door de krappe overwinning van Mugabes regerende ZANU-partij in de verkiezingen van 24 en 25 juni jl. de politieke storm weer enigszins lijkt te zijn geluwd, blijven er urgente economische problemen.

Zimbabwe vormde een van de weinige economische lichtpuntjes in Afrika bezuiden de Sahara, dat met zijn 48 staten en in totaal 600 miljoen inwoners een gezamenlijk bruto binnenlands produkt heeft dat niet groter is dan dat van België met zijn 10 miljoen inwoners. Meer dan 40 procent van dit economisch potentieel is dan nog in handen van de economische reus van dit continent, Zuid-Afrika. Op zijn beurt ligt de grootste kracht van het buitenlands beleid van de Zuid-Afrikaanse regering in haar vermogen het lot van de burens in handen te nemen. Nu Zuid-Afrika alom wordt beschouwd als de ultieme en beste hoop om de zaken in sub-Sahara Afrika nog ten goede te keren, is de internationale gemeenschap er veel aan gelegen het welslagen van de regering in Pretoria te waarborgen.

Het is alweer meer dan een jaar geleden dat Thabo Mbeki Nelson Mandela als president van Zuid-Afrika opvolgde. Alom werd verwacht dat Mbeki Zuid-Afrika's buitenlandse rol zou profileren, en dat hij in zijn streven naar wat hij beschouwt als 'African renaissance', Afrika tot middelpunt van zijn buitenlands beleid zou maken.

Alleen Zuid-Afrika kan het Afrikaanse continent uit de politieke en economische malaise halen. Maar is het bewind in Pretoria daar ook toe in staat? President Mbeki's beleid jegens Zimbabwe vormt daarvan nog geen bewijs. Een Afrikaanse wedergeboorte ligt nog ver achter de horizon.

Zuid-Afrika's buitenlands beleid: contrasten en uitdagingen

Het afgelopen jaar bood contrasten en uitdagingen voor Zuid-Afrika en zijn internationale betrekkingen. Onder Mbeki heeft Pretoria de leiding genomen om de problemen van Afrika te lijf te gaan. Oud-president Mandela heeft zich ten volle ingezet om een eind te maken aan de ellende in Burundi. Minister van buitenlandse zaken dr Nkosazana Dlamini-Zuma heeft veel tijd en energie gestoken in het zoeken naar mogelijkheden tot verzoening van de rivaliserende partijen in de Democratische Republiek Congo (DRC). Al deze initiatieven hebben steun en bijval vanuit het Westen gekregen, hoewel ze nog weinig resultaat hebben gehad.

In iets ruimer kader heeft Mbeki zijn zinnen gezet op het scheppen van een op regels gebaseerd internationaal systeem in een poging een *level playing field* tussen de rijke en arme landen te bewerkstelligen, alsmede een overdracht van middelen van het ontwikkelde Noorden naar het nog onderontwikkelde Zuiden. Mbeki ziet Afrika's problemen en hun oplossingen uitdrukkelijk in termen van externe, mondiale actie – en daar is voor Zuid-Afrika een sleutelrol weggelegd als bruggenhoofd tussen Noord en Zuid, door zijn lidmaatschap van de 114 staten tellende Beweging van Niet-Gebonden Landen, van de UNCTAD, van het Britse Gemenebest en van de

Board of Governors van het Internationaal Monetair Fonds.

In dit verband heeft Mbeki's directeur-generaal van buitenlandse zaken, Siphos Pityana, gesteld dat de relatie van Afrika met de geïndustrialiseerde wereld de ontwikkeling van het Afrikaanse continent alleen maar heeft bestendigd. Dus 'moeten de markten van de ontwikkelde wereld voor de in Afrika geproduceerde goederen worden geopend en zijn investeringen nodig in de infrastructuur'.¹

Destructief engagement?

Pretoria's bemoeienis met al deze zaken heeft bij velen een warm onthaal gekregen, maar de meer urgente uitdagingen bleven toch dichterbij huis. De met veel geweld gepaard gaande aanloop naar de verkiezingen in Zimbabwe is tot nog toe de grootste beproeving voor Mbeki's buitenlands beleid geweest. Zuid-Afrika zou, gezien zijn uitgebreide economische en persoonlijke banden met Zimbabwe, een doorslaggevende invloed kunnen uitoefenen, zo werd verwacht. Zimbabwe behoort immers tot de vijftien voornaamste handelspartners van Zuid-Afrika en is binnen Afrika zelfs Zuid-Afrika's grootste handelspartner.

Pretoria koos ervoor Mugabe constructief tegemoet te treden ('constructive engagement'), een aanpak die Mbeki zelf als *Realpolitik* interpreteerde. Volgens deze zienswijze was het voor Zuid-Afrika van vitaal nationaal belang de verdere ineenstorting van de economie en het staatsbestel van Zimbabwe een halt toe te roepen. Mbeki besloot dan ook, althans voorlopig, 'met de Zimbabweaanse duivel te leven' in het streven naar stabiliteit en op een 'zachte landing' in plaats van de meest rechtvaardige oplossing af te koersen. Dit alles in de hoop dat na de parlementaire verkiezingen Mugabe zich minder bedreigd zou voelen en weer bij zinnen zou komen. Hierbij werd Pretoria's beleid gekenmerkt door een aantal successen en mislukkingen:

1 Hoewel de verkiezingen in Zimbabwe doorgang vonden, gingen zij gepaard met geweld en intimidatie op onaanvaardbaar grote schaal, alsmede, naar verluidt, met gevallen van stembusfraude.

2 Ondanks Pretoria's strategie om het vooruitzicht van democratische verandering open te houden, liet Mbeki na contacten op te bouwen met de oppositionele Beweging voor Democratische Verandering (*Movement for Democratic Change*, MDC), kennelijk omdat Mbeki verwachtte dat ZANU de verkiezingen op haar sloffen zou winnen. Dit kan Pretoria nog wel eens duur komen te staan, zeker als de leider van de MDC, Morgan Tsvangirai, bij de presidentsverkiezingen van 2002 Mugabe zou weten te verslaan.

3 Pretoria slaagde er niet in een kritische afstand te scheppen, hoewel het beleid de mogelijkheid van een

werkbare relatie met de ZANU-PF openhield.

4 Pretoria wist de terugtrekking van Mugabe's 11.000 man sterke Zimbabweaanse troepenmacht uit de Democratische Republiek Congo te verhinderen, wat het nog broze vredesproces van Lusaka ernstig zou hebben kunnen destabiliseren. Paradoxaal genoeg is de vrede in Congo maar weinig dichterbij gekomen. Die Congo-oorlog illustreert alles wat er mis is met Mugabe's leiderschap. De oorlog kost Zimbabwe 1 miljoen dollar per dag (dat staat gelijk aan een derde van de totale begroting voor 1999) en die uitgaven hebben kennelijk geen nationaal strategisch voordeel anders dan in de zakken van de officieren van het *Zimbabwe National Army* terecht te komen.

Mbeki's strategie heeft ook andere onbedoelde nadelen meegebracht. Mbeki heeft Zimbabwe niet aangesproken op de beginselen van democratie en mensenrechten waarvoor Zuid-Afrika heeft gevochten en die het heeft gekoesterd. In plaats daarvan heeft de Zuid-Afrikaanse president er de voorkeur aan gegeven de oorzaak van de gewelddadigheden en politieke instabiliteit in de aanloop naar de verkiezingen, zoals hij (en president Mugabe) die zag, namelijk de onbillijke verdeling van land tussen zwarten en blanken, aan te pakken.

Daarmee hebben Mbeki's 'stille diplomatie' ten aanzien van Zimbabwe en de reacties van het Zuid-Afrikaanse publiek ertoe geleid dat in de pluriforme Zuid-Afrikaanse samenleving de tegenstellingen tussen 'blank' en 'zwart' weer extra zijn benadrukt. Steun voor Mbeki's houding ten opzichte van Mugabe, en voor Mugabe zelf, liep weer grotendeels langs raciale lijnen. Dat is misschien niet verrassend, aangezien Zuid-Afrika's zwarte meerderheid van 86 per cent nog steeds niet meer dan 20 per cent van het land in eigendom heeft.

En wie in Zuid-Afrika in de regering zit en wie in de oppositie, wordt ook nog grotendeels raciaal bepaald. Dit geldt te meer nu medio juni jl. de voornamelijk blanke oppositiepartij, de Democratische Partij, met de eens almachtige Nationale Partij is gefuseerd in de Democratische Alliantie.

Dit alles lijkt op het eerste gezicht in strijd met de doelstellingen en ambities die behoren bij Mbeki's visioen van de Afrikaanse renaissance.

De ondersteuning van een *African renaissance*

Mbeki heeft Pretoria's Afrikabeleid omschreven als 'securing a better life for all'. Vanuit het oogpunt van het bedrijfsleven zou die wedergeboorte moeten inhouden het introduceren van waarden als goed bestuur, economische hervormingen, democratie, mensenrechten, transparantie en verantwoordingsplicht. Met andere woorden: die wedergeboorte behelst 'making the continent safe to do business'.

Voor Mbeki, dient de eerste stap op weg naar het doel een beter leven voor allen in Afrika te scheppen, niet zozeer de nadruk op economisch gezond verstand te zijn, alswel een ontwikkeling van onderop naar een eigen identiteit: Afrikanen die zich bewust zijn van hun positie en hun betrokkenheid, van waaruit zij hun eigen oplossingen kunnen ontwikkelen. Mbeki heeft benadrukt dat de Afrikaanse renaissance nooit tot stand zal worden gebracht indien de Afrikanen de vraag 'Wie zijn wij?' niet kunnen beantwoorden.²

Dit zou mede een verklaring kunnen bieden voor Mbeki's afkeer om (vermeend) Westers advies in beleidsaangelegenheden in te winnen, zoals ten aanzien van Zimbabwe. Zo maakte hij tijdens zijn staatsbezoeken aan het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten duidelijk dat beleidskeuzen door de Afrikanen zelf moeten worden gemaakt. Dit standpunt stemt - ironisch genoeg - overeen met de Westerse opvatting van 'African solutions to African problems', die in bepaalde gevallen niet zozeer wordt gemotiveerd door een wens tot *empowerment* van het Afrikaanse volk, maar meer door het afstand doen van verantwoordelijkheid. Wat hun motieven ook mogen zijn, het is voor de Verenigde Staten of Europese landen uiteraard ook moeilijk, zo niet onmogelijk, te ontkennen dat Pretoria een hoofdrol in beleidsonderwerpen aangaande zuidelijk Afrika heeft.

Gegeven de kennelijke onverenigbaarheid tussen economisch welzijn en politieke solidariteit, wat zijn dan de factoren die deze Afrikaanse-renaissance-filosofie vormgeven?

Allereerst heeft het, sinds in 1994 in Zuid-Afrika de bordjes zijn verhangen, het regerend ANC aan een bruikbare leidende ideologie ontbroken die de bevrijdingsethiek moest vervangen. Er is nu een ontluikend afrikanistisch bewustzijn voor in de plaats gekomen, getuige in de binnenlandse politiek de benoemingen op sleutelposities, en in het bijzonder sinds Mbeki Mandela heeft opgevolgd, het verlies van reputatie van de blanke ANC-activisten.

Een *tweede*, daarmee verbonden reden zou kunnen zijn dat Mbeki's afrikanisme een uiting is van Pretoria's kwetsbaarheid als het gaat om het relatief trage tempo waarin de veranderingen op sociaal en economisch gebied in Zuid-Afrika zelf plaatsvinden. Zo is in 1999 de economische groei niet boven een schamele 1,2% uitgekomen, terwijl de werkloosheid rond de 30% schommelt. Hoewel er voortgang is geboekt ten aanzien van 'black economic empowerment', moet worden geconstateerd dat nog geen 10% van de bedrijven die staan genoteerd op de aandelenbeurs van Johannesburg in zwarte handen is. Alom werd verwacht dat de politieke veranderingen snel door sociaal-economische veranderingen zouden worden gevolgd, maar dat is uitermate moeilijk gebleken in een tijd waarin de rol en invloed van de overheid slinkt in plaats van groeit. Het

plaatsen van zwarte ANC-loyalisten op hoge posities in de publieke sector is een betrekkelijk eenvoudig en duidelijk waarneembaar teken, maar toch een onvoldoende bewijs van 'delivery'.

Als *derde* factor kan worden genoemd het gebrek aan concurrentie in de Zuidafrikaanse politiek, alsmede - ten minste voor de nabije toekomst - het automatisch spelen van de raciale kaart in het beleid. Deze tendens zal zich doorzetten zolang er een structuur bestaat waarin politieke macht steeds meer is geconcentreerd rond het bureau van de president, terwijl het ambtenarenapparaat, zeker wat betreft buitenlandse aangelegenheden, een steeds minder belangrijke bestuurlijke rol speelt.

Mbeki's beleid ten aanzien van Zimbabwe kan niet-temin als een succes worden beschouwd en brengt zeker niet het einde van het streven naar een Afrikaanse renaissance mee. Er zijn dus zowel elementen van *Realpolitik* als van ideologisch afrikanisme in Mbeki's *engagement* met Mugabe.

Wat zijn de consequenties?

Mbeki heeft zijn hele ziel en zaligheid gestoken in de Afrikaanse wedergeboorte. Dat mag ook wel worden verwacht van een leider die, voordat hij in 1990 naar Zuid-Afrika terugkeerde, meer dan de helft van zijn leven in ballingschap had doorgebracht, het grootste gedeelte daarvan in Afrika zelf. Dat heeft hem enerzijds een bijzondere emotionele band met het Afrikaanse continent gegeven, maar anderzijds - en dat is nog belangrijker - verklaart het dat hij een veel kleinere machtsbasis binnen Zuid-Afrika heeft dan de meeste van zijn naaste rivalen, zoals de vroegere vakbondsleider Cyril Ramaphosa. Mbeki's Afrika-centrisme staat overigens op gespannen voet met zijn internationalistische inslag en opvoeding.

Uiteindelijk kan de waarde van Pretoria's buitenlandse interventies alleen worden afgemeten aan het succes van Zuid-Afrika zelf. En tot op heden zijn de resultaten niet echt overtuigend.

Hoewel Zuid-Afrika ontegenzeggelijk een economisch solide basis heeft, groeit de economie, en in het bijzonder de werkgelegenheid, veel trager dan nodig en wenselijk is. De vereiste buitenlandse directe investeringen blijven uit, zolang de internationale gemeenschap nog onvoldoende vertrouwen heeft in Zuid-Afrika en Afrika in het algemeen. (Het is in dit verband tekenend dat sinds 1986 Zuid-Afrika twee keer zoveel investeert in het buitenland vergeleken met de buitenlandse investeringen in Zuid-Afrika.) En het moet ten zeerste worden betwijfeld of dit broodnodig vertrouwen wel zal worden vergroot door oproepen om Westerse hulpbronnen naar Afrika over te hevelen of door Pretoria's beleid ten aanzien van Zimbabwe. Ondanks de verbeteringen in de jaren '90 heeft het imago van het continent duide-

lijk geleden onder de al te veelvuldige beelden van Afrikaanse wreedheden en ellende, en de grootschalige verspreiding van het AIDS-virus, dat thans tien keer zoveel Afrikaanse slachtoffers maakt als alle oorlogen op het continent. De onlangs door UNAIDS vrijgegeven cijfers tonen dat een vijfde van Zuid-Afrika's 42 miljoen inwoners aan de ziekte lijdt: een grotere bedreiging voor de sociale structuur en voor de middelen tot economisch herstel van het land is nauwelijks denkbaar.

Hierin ligt de meest kritieke van alle lessen op buitenlands beleidsterrein voor Mbeki's regering. In tegenstelling tot de anti-apartheidsstrijd, toen het tempo van de ANC-successen kennelijk grotendeels werd bepaald door regeringen en het intergouvernementele multilaterale systeem, is de realiteit van de hedendaagse wereld-economie dat die *loci* zijn van afnemend belang. Het valt nog te bezien of het internationale bedrijfsleven net zo onder de indruk zal zijn van president Mbeki's buitenlandse agenda en activiteiten als de politieke leiders. De Afrikaanse wedergeboorte en de *level global playing fields* brengen dus niet zomaar vanzelf de voor economische groei vereiste investeringen mee.

Voorts bestaat het gevaar dat, als de internationale gemeenschap Mbeki's visie en beleid openlijk zou bekritisseren, hij zich juist zal terugtrekken in het ANC *laager* - net zoals de 14 staten van de South African Development Community (SADC)⁴, toen ze geconfronteerd werden met internationale kritiek, zich rondom Mugabe groepeerden. Die steun aan de president van Zimbabwe werd in augustus nog eens bevestigd op de jaarlijkse top van de SADC in Windhoek.

Een happy end?

De apartheid heeft de beleidsstrategieën en doelstellingen van het ANC fundamenteel scheef getrokken, evenals een objectieve manier om ze naar waarde te schatten. Het karakter van de bevrijdingsoorlogen in zuidelijk Afrika en de ethiek rond die strijd heeft het voor partijen als het ANC en Zimbabwes regerende ZANU-PF ook moeilijk gemaakt het concept (of, zelfs, de noodzaak) van oppositiepolitiek te aanvaarden.

Het debat inzake de effectiviteit van Mbeki's beleid ten aanzien van Zimbabwe even daargelaten, is de verkiezingsuitslag in Zimbabwe, zo heeft de journalist David Rieff betoogd, wel zo ongeveer het beste nieuws voor het Afrikaanse continent sinds jaren. En dat niet alleen doordat de Zimbabwanen de waarheid over Mugabe hebben ontdekt, wat duidelijk bleek uit het vertonen van moed in het stemhokje. Het belangrijkste resultaat is geweest dat de in de regio zuidelijk Afrika al lang bestaande en vaak onoverbrugbare verschillen in opvattingen over democratie, mensenrechten, de rechtsstaat en goed bestuur, met de opkomst van de MDC in Zimbabwe duidelijk zijn verminderd. Hoewel het nog

betrekkelijk vroeg dag is in Zuid-Afrika, zou dit toch een duidelijk signaal voor het ANC moeten zijn. De lotgevallen van ZANU-PF in Zimbabwe hebben immers aangetoond hoe snel steun, zelfs aan bevrijdingsbewegingen, kan opdrogen indien de gewenste sociaal-economische veranderingen niet tijdig kunnen worden verwezenlijkt. ■

Noten

- 1 Sipho Pityana, 'South African Foreign Policy: Priorities for the 21st Century', rede gehouden op het South-African Institute for International Affairs (SAIIA), 5 juni 2000.
- 2 Zie Thabo Mbeki, 'The African Renaissance', in: *Getaway*, april 2000, blz. 44-45.
- 3 'Investment abroad outpaces foreign flows into SA', in: *Business Day*, 29 mei 2000.
- 4 De volgende landen zijn thans (d.w.z. juni 2000) lid: Angola, Botswana, de Democratische Republiek Congo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibië, de Seychellen, Zuid-Afrika, Swaziland, Tanzania, Zambia en Zimbabwe.

Over de auteur

DR GREG MILLS is directeur van het Zuid-Afrikaanse Instituut voor Internationale Zaken (SAIIA), dat is gehuisvest aan de Wits University in Johannesburg. Deze maand zal bij uitgeverij Tafelberg (Kaaipstad) verschijnen dr Mills' studie van Zuid-Afrika's buitenlandse beleid: *The Wired Model: South Africa, Foreign Policy and Globalisation*. (Vertaling uit Engels van dit oorspronkelijk voor de *Internationale Spectator* geschreven stuk door Peter A. Schregardus.)

Belgische handelsprospectie in de wereld

RIK COOLSAET

Limieten van de staat in de internationale economie

'HANDEL IS OORLOG,' ZO VERKLAARDE

Pierre Chevalier, Belgisch staatssecretaris voor buitenlandse handel, net een jaar geleden. Aanleiding was de in België beruchte dioxinecrisis. Industrieel afval was in de voedselketen terechtgekomen, wat had geleid tot dioxinevergiftiging van een scala aan voedingsproducten. Dat bleek snel niet alleen een gezondheidsprobleem op te leveren voor de eigen bevolking, maar ook een serieuze klap voor de uitvoer van levensmiddelen, die meer dan een tiende van het Belgische exportpakket vertegenwoordigt. En aangezien solidariteit nu niet direct tot de standaardkenmerken van de internationale handel behoort, zag de Belgische regering zich genoodzaakt een gecoördineerde en dure actie op touw te zetten om buitenlandse voorraden terug te kopen, vergoedingen te betalen voor vernietigde voorraden en missies uit te sturen om buitenlandse partners gerust te stellen – uit angst posities op buitenlandse markten kwijt te raken. 'Internationale handel is oorlog,' merkte Pierre Chevalier toen op. 'Iedereen mikt op marktaandeel van anderen. In de wereldhandel wordt alles aangegrepen om een marktaandeel te bekomen of te behouden.'¹

Toch is het gevoel in een wedloop om marktaandeel te zijn verwikkeld niet zomaar het gevolg van een toevallige crisis in België. Economische diplomatie en de verdediging van nationale belangen hebben er sinds enkele jaren een opvallend nieuwe nadruk en politieke legitimiteit gekregen. De analyse dat het Belgisch buitenlands beleid steeds sterk de nadruk heeft gelegd op commerciële en economische belangenbehartiging was enkele jaren geleden nog een academische ketterij, maar wordt thans als vanzelfsprekend beschouwd.

Zoals verderop zal blijken, is dat echter al evenmin een typisch Belgisch verschijnsel. Die hernieuwde nadruk op de commerciële dimensie van de diplomatie valt in tal van landen waar te nemen. Afhankelijk van hun eigen appreciatie hoor je diplomaten ófwel klagen

België legt weer de nadruk op economische diplomatie en de verdediging van nationale belangen. Was zo'n beleid enkele jaren geleden nog een academische ketterij, thans wordt het als vanzelfsprekend beschouwd.

ófwel benadrukken dat zij meer dan in het verleden handelsvertegenwoordigers zijn geworden. Bij vele ministeries van buitenlandse zaken (al dan niet in samenwerking met hun collega van economische zaken verantwoordelijk voor buitenlandse handel) is een opvallend gelijklopende trend te noteren: een agressieve en uitdrukkelijke bevestiging dat het de taak is van de diplomatie de commerciële belangen van haar zendstaat te verdedigen.

Continuïteit en discontinuïteit in de handelspolitiek

Exportbevordering is de oudste vorm van handelsbeleid. Gegroeid in het tijdperk van het mercantilisme, toen invoer slecht en uitvoer goed werd geacht, is de promotie van wat in eigen land werd geproduceerd ook na de overwinning van de vrijhandel op het mercantilisme in het midden van de 19de eeuw een rode draad gebleven in het Belgisch handelsbeleid. Exporteren werd in België steeds als een vitaal belang en zelfs een existentiële behoefte beschouwd. Sinds de onafhankelijkheid in 1830 laat het Belgisch buitenlands beleid zich trouwens lezen als een lange aaneenschakeling van commercieel gedreven beleidsopties die al dan niet bewust werden nagestreefd, en waaraan andere aspecten van het buitenlands beleid, veiligheidspolitiek inclusief, vaak ondergeschikt werden gemaakt.

In de 19de eeuw waren vooral de geografisch nabijgelegen afzetmarkten het doelwit van de Belgische exportinspanningen. Zo'n 90% van de uitvoer en 70%

van de invoer had in 1840 betrekking op de buurlanden. Tegen het einde van de eeuw kende de Belgische export een onmiskenbare mondiale expansie (iets wat wij vandaag, een eeuw later, 'mondialisering' zouden noemen). Opvallende acties in China en het Congobekken, maar ook in Rusland, Latijns-Amerika en het Midden-Oosten, gaven aan het België van de eeuwwisseling een opmerkelijke mondiale uitstraling, waarvan sommige restanten ook vandaag de dag nog te zien zijn. Maar hoe belangrijk deze buitenlandse investeringen ook waren, zij veranderden in essentie niets aan de fundamentele Belgische exportoriëntatie op de buurlanden. In 1900 namen de buurlanden nog steeds zo'n 90% van de uitvoer en de helft van de invoer voor hun rekening.

Tijdens het *interbellum* kreeg de handelspolitiek evenwel een ruimere dimensie in de vorm van een bewust nagestreefd economisch multilateralisme. Vanaf 1927 gingen diverse Europese landen, zoals België en Nederland, pogen hun talrijke bilaterale handelsverdragen om te zetten in een multilateraal netwerk gebaseerd op de principes van de vrijhandel. Aanvankelijk in het kader van de Volkenbond en later van meer regionale arrangementen (zoals de Conventies van Oslo en Ouchy) betekende dit dat internationaal handelsverkeer steeds meer op een reeks van uniforme regels en afspraken ging berusten, die relatief meer in het voordeel van kleine dan van grote staten, omdat deze laatste daarmee (economische) pressiemiddelen uit handen gaven.

Specifiek voor de exportbevordering werd onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog de Belgische Dienst voor Buitenlandse Handel (BDBH) opgericht, een zg. 'parastatale' instelling, waarin zowel de particuliere sector als de overheid vertegenwoordigd was. De BDBH kreeg als taak de handelsprospectie, ofwel het zorgvuldig onderzoek naar mogelijkheden en gouden kansen voor de handel, in het bijzonder de export, te stimuleren in een omgeving waarin tarifaire en niet-tarifaire belemmeringen nog schering en inslag waren. Het informeren van Belgische exporteurs werd lange tijd als de belangrijkste opdracht van de exportdienst beschouwd.

De mondiale liberaliseringsbeweging na de Tweede Wereldoorlog bracht gaandeweg niet alleen verandering in de taken van de BDBH in de zin van meer directe exportbevordering, maar verlichtte ook in grote mate het handelsbeleid van de ministeries van buitenlandse zaken zelf inzake juridische normering, afspraken en akkoorden. De GATT (nadien WTO) en vooral de EEG (nadien de EU) creëerden enerzijds het mondiale kader en anderzijds de instrumenten voor de gezamenlijke uitwerking van de handelspolitiek van de lidstaten. Eén van de redenen waarom België steeds sterk heeft gepleit voor de economische integratie van Europa, was dat op die manier een stabiel en voorspelbaar economisch

multilateralisme werd geschapen, dat zijn belangrijkste handelspartners omvatte. De overdracht van de ooit exclusieve nationale bevoegdheden inzake handelsbeleid aan de EEG werd in België dan ook zonder de minste weerstand ondersteund.

Wie de Belgische exportpromotie van vandaag wil vergelijken met die van het verleden, zal de mengeling opvallen van sterke continuïteit en enkele opvallende discontinuïteiten.

De sterkste *continuïteit* ligt zonder twijfel in de extreme afhankelijkheid van de Belgische economie van handel en export. De export van goederen en diensten is verantwoordelijk voor ongeveer tweederde van het Belgisch BNP. Een op de drie arbeidsplaatsen heeft direct te maken met in- en uitvoer; in sommige industrietakken is dat zelfs acht op de tien arbeidsplaatsen.

Een tweede continuïteit is even oud als de eerste en heeft te maken met de geografische concentratie. De Europese buurlanden blijven veruit de belangrijkste handelspartners. Zo ging in 1999 drie kwart van de Belgische uitvoer richting EU, en kwam 70% van de invoer uit de EU. Ondanks alle overheidsinspanningen blijft het belang van de 'verre export' voor de Belgische economie bescheiden.

De afgelopen decennia heeft de Belgische export echter ook enkele opvallende *discontinuïteiten* getoond. De eerste is niet typisch Belgisch en slaat op de wijzigingen in het exportpakket. Van staal, ijzer en half-afgewerkte producten is de export gaandeweg geëvolueerd naar producten met een hogere toegevoegde waarde, zoals chemicaliën, farmaceutische producten, machines en, uiteraard, diensten.

Een tweede, meer (zij het niet uitsluitend) typisch Belgische discontinuïteit is de 'nationaliteit' van de export. Tot in de jaren '60 waren de meeste bedrijven in handen van Belgisch kapitaal. Vanaf toen en in achterevolgende golven is de penetratie van buitenlands kapitaal bijzonder sterk geworden. Thans heeft zo'n 20% van de particuliere werkgelegenheid in vestigingen van buitenlandse ondernemingen plaats. In sommige industriële sectoren en diensten is de buitenlandse aanwezigheid goed voor zo'n 70% van de toegevoegde waarde. Niet voor niets staat België op de vijfde plaats van de *transnationality index* van UNCTAD.²

Deze investeringsgolven waarmee het Belgische bedrijfsleven langzaam werd 'uitverkocht' aan buitenlandse ondernemingen, werden ondanks kritische kanttekeningen door enkele auteurs door de overheid doorgevoerd positief onthaald.³ Buitenlandse investeringen leidden immers tot technologische vernieuwing én schepping van werkgelegenheid. Pas sinds kort worden er ook binnen de overheid bedenkingen geuit. Ten tijde van de Oost-Aziatische en Russische crises van eind 1997 had J. Grauls, directeur-generaal van de buitenlandse economische en bilaterale betrekkingen van het

ministerie van Buitenlandse Zaken, het over de 'onvoorziene gevolgen' die het ongecontroleerde kapitaalverkeer kon hebben voor het aandeelhouderschap van de Belgische ondernemingen.

De laatste discontinuïteit vloeit hier rechtstreeks uit voort. In de wereldhandel is het aandeel van de intradrijfhandel sterk toegenomen ten nadele van de klassieke handel tussen nationaal gebaseerde producenten. Sommigen menen dat één of zelfs tweederde van de wereldhandel zich thans afspeelt tussen moederbedrijven en dochterondernemingen. De effecten hiervan zijn tot op heden nauwelijks bestudeerd en worden op uiteenlopende wijze geëvalueerd. De Belgische exportspanningen maken geen onderscheid of een produkt uit een in België gevestigd buitenlands filiaal dan wel uit een 'Belgisch' bedrijf komt. In regeringskringen, en in het bijzonder binnen de BDBH, werd er echter wel herhaaldelijk voor gewaarschuwd dat deze evolutie kon leiden tot een kunstmatige geografische beperking van de activiteiten van een in België gesitueerd bedrijf, afhankelijk van de in de hoofdzetel van het desbetreffend bedrijf gemaakte afspraken.

Spanning tussen politieke en commerciële logica

Deze discontinuïteiten en, meer algemeen, het gevoel van toegenomen internationale concurrentie waarmee de mondialiseringstendens van het afgelopen decennium gepaard ging, hebben ertoe geleid dat in tal van landen een sterke centralisatie werd nagestreefd van de instrumenten inzake commerciële diplomatie in het algemeen en exportpromotie in het bijzonder. Ook in België werd medio de jaren 1990 een aantal wijzigingen doorgevoerd met de bedoeling de inspanningen van de uiteenlopende actoren op dat terrein nauwer op elkaar te laten aansluiten. Maar deze poging tot coördinatie speelde in op de Belgische politieke dynamiek, die evolueerde naar een sterke 'defederalisering' van de centrale (federale) staat ten gunste van de Gewesten (Vlaanderen, Wallonië en Brussel).

In 1988 werd de bevoegdheid inzake exportbevordering gedeeltelijk overgedragen aan de drie Gewesten. In de loop der jaren werd dit pakket van taken en bevoegdheden steeds ruimer, zodat tegen 1993 exportbevordering nagenoeg tot een exclusief gewestelijk beleidsdomein werd. De federale staat België behield wel een aantal instrumenten die daar nauw bij aansloten. Naast enige financiële instrumenten, was er in de eerste plaats de exportdienst BDBH. Deze kreeg in 1997 een nieuwe beheersstructuur, waarin de rol van de federale en van de gewestelijke overheden, alsook de vertegenwoordiging van het bedrijfsleven opnieuw werden vastgelegd. Ondanks de lege-stoelpolitiek van Vlaamse zijde (waar men ontevreden was over de nog te beperkte Vlaamse aanwezigheid) en mede door de matigende

rol van het bedrijfsleven begon de 'nieuwe' BDBH naar behoren te functioneren.

De pogingen van staatssecretaris Chevalier om de BDBH naar het buitenland toe nog sterker te profileren, stuitte echter op deze interne Belgische politieke logica. De Volksunie, die wel op Vlaams maar niet op Belgisch niveau in de regering zit, eiste al geruime tijd een verdere overdracht van federale bevoegdheden naar het Vlaamse niveau. Aangezien haar aanwezigheid op Vlaams niveau noodzakelijk is om een regeringsmeerderheid te behouden, werd aan deze eis tegemoet gekomen door enkele beleidsdomeinen verder te defederaliseren. In april 2000 besloot de Belgische regering dan ook de federale exportdienst BDBH te ontmantelen en om te vormen tot een klein exportagentschap.

Veel technische en juridische aspecten van dit politiek akkoord zijn tot op heden echter niet uitgewerkt en deze vormen nog steeds onderwerp van discussie tussen de betrokken ministers en beleidsniveaus. Het is zelfs onduidelijk wanneer dit nieuwe exportagentschap van start zal gaan. Net zoals de BDBH zou het gaan om een *sui generis*-structuur, met een apart begrotingsstatuut waaraan zowel de federale als de gewestelijke overheden bevoegdheden overdragen en waarin beide beleidsniveaus alsook het bedrijfsleven zijn vertegenwoordigd. Het essentiële verschil ligt erin dat de filosofie inzake coördinatie een geheel andere vorm zal krijgen. In tegenstelling tot de BDBH zou de coördinatie niet langer op federaal niveau, maar op gewestelijk niveau komen te liggen. Mede omdat dit in het geheel niet de inzet was van deze herschikking, kan niemand thans voorspellen of deze structuur ook beter zal kunnen inspelen op de toegenomen coördinatiebehoefte en assertiviteit die het huidige internationale handelsklimaat lijken te beheersen.

Hoe hedendaags is de nieuwe commerciële assertiviteit?

In tegenstelling tot hetgeen nogal wat auteurs de afgelopen jaren hebben voorspeld, heeft de economische mondialisering geen einde gemaakt aan de rol van de staat, althans niet inzake handelsprospectie. Nagenoeg alle staten hebben hun inspanningen op dat terrein opgedreven. De Verenigde Staten zijn daarin wellicht het duidelijkst geweest, zeker tijdens de eerste ambts-termijn van Bill Clinton, toen men wel eens de indruk kreeg dat het *State Department* een filiaal was geworden van het *Department of Commerce*. In Groot-Britannië werden in mei 1999 alle exportinspanningen samengebracht in een nieuwe gecentraliseerde structuur: *British Trade International*. Die moet de interdepartementale rivaliteiten en twisten neutraliseren door alle mogelijke actoren met bevoegdheden op buitenlands-economisch en -commercieel terrein in een geharmoniseerd kader

samen te brengen onder de gezamenlijke leiding van de staatssecretaris voor handel en de minister van buitenlandse zaken. De Britten verwachten door deze centralisatie hun exportbedrijven beter te kunnen ondersteunen, hun buitenlands marktaandeel te vergroten en meer investeringen aan te trekken. Gareth Evans, oud-minister van buitenlandse zaken van Australië, constateerde dat zijn regering de financiële middelen voor de Australische diplomatie had teruggeschroefd, maar tegelijkertijd steeds meer de nadruk was gaan leggen op handel en commerciële aspecten.⁴ Belgische diplomaten hebben het gevoel dat hun collega's uit Groot-Britannië, de Verenigde Staten, Duitsland en Frankrijk op dat vlak veel assertiever te werk gaan dan zijzelf.

Velen zien die commerciële nadruk als een nieuw fenomeen, verbonden met het einde van de Koude Oorlog. Voor hen maakte het einde van de ideologische confrontatie tussen Oost en West het eindelijk mogelijk opnieuw tijd en energie te steken in de *economische dimensie* van de internationale betrekkingen, die geacht werd veel relevanter te zijn voor het welzijn van de bevolking. Nauw hiermee verwant was de overtuiging dat *geo-economie* voortaan de geo-politiek zou vervangen en dat internationale macht vertaald zou worden als economische en commerciële macht en niet langer als militaire macht.

Gaandeweg is er nog een derde verklaring bijgekomen in de vorm van *mondialisering*, naar Angelsaksische inspiratie ook wel als 'globalisering' omschreven. De redenering luidt dat economische mondialisering nieuwe perspectieven opent voor de internationale handel, maar tegelijkertijd de concurrentie aanscherpt om marktaandelen te veroveren of te behouden. Staten en grote ondernemingen zijn volgens deze redenering op elkaars medewerking aangewezen, waarbij die grote ondernemingen een natuurlijke leiderspositie gaan innemen en de rol van de staat langzaam inkrimpt tot die van onderaannemer. Staten en regeringen worden geacht hooggekwalificeerde functies en buitenlandse investeringen aan te trekken door zich aan te dienen als aantrekkelijke huwelijkspretendenten voor het mondiale kapitaal en export te bevorderen door een agressieve economische diplomatie.

Al deze verklaringen bevatten een kern van waarheid, maar missen de historische dimensie die zou toelaten de huidige commerciële activiteit van het diplomatiek apparaat ten volle naar waarde te schatten. In tegenstelling tot wat sommige beleidsbepalers en waarnemers menen, is commerciële diplomatie immers alles behalve een hedendaags verschijnsel. De huidige economische diplomatie kan qua intensiteit en qua omvang namelijk gemakkelijk vergeleken worden met de commerciële diplomatie van de Europese staten in de 19de eeuw of met de 'dollardiplomatie' van de Amerikaanse president Taft. Op zijn minst sinds de Renaissance was

het economisch aspect steeds een van de twee pijlers van de diplomatie, naast de veiligheidsdimensie (het nastreven van het machtsevenwicht). De onderlinge relatie tussen de beide pijlers van de diplomatie kan men nog het best vergelijken met die tussen de twee DNA-slierten, die afwisselend boven en onder liggen.

Economische diplomatie neemt de overhand wanneer een plotselinge versnelling in de mondialisering (of: een plotselinge snelle toename van de interdependentie te zamen met het besef ervan) gepaard gaat met afwezigheid (of onaangepastheid) van gedeelde gedragsregels. Bedrijven doen dan een beroep op 'hun' regering om hun inspanningen te ondersteunen teneinde marktaandelen te veroveren of te beschermen. Staten hebben geen andere keuze dan deze bedrijfsbelangen te ondersteunen, aangezien anders buitenlandse bedrijven hiervan zouden profiteren.

De huidige scherpe internationale economische concurrentie vertoont nogal wat overeenkomsten met de op concurrentie gerichte internationale omgeving van de tweede helft van de 19de eeuw. Toen maakte de traditionele mercantilistische handelspolitiek plaats voor de vrijhandel, wat de leidende positie van Groot-Britannië in het internationale handelssysteem versterkte, mede dank zij de aanvaarding van de goudstandaard door vele staten. Deze stabiele en voorspelbare wereldorde zou echter niet voortduren. Het laatste kwart van de 19de eeuw bracht snelle verandering. De Britse economische hegemonie verdween ten gunste van de Verenigde Staten, terwijl ook de overige Europese mogendheden elk een plaats onder de zon opeisten. Daarnaast creëerde een tweede industriële revolutie nieuwe industriële giganten, nieuwe handelsgoederen en nieuwe produktiemethoden, die zich over de hele wereld verspreidden. Deze combinatie van nieuwe ontwikkelingen vormt de achtergrond van de versnelling in de mondialisering die men toen ervoer, en die toen werd omschreven als 'mondiale expansie'.

Ideeën over het einde van de oorlog als instrument en over het einde van de staat als politiek systeem vonden toen hun weg in tal van *bestsellers*, met Norman Angells *The Great Illusion* (1909) als een mooie illustratie – illusies die evenwel door de daaropvolgende wereldoorlogen de grond in zouden worden geboord.

In deze door grote onderlinge concurrentie getekende internationale omgeving hadden bedrijven het gevoel in een *struggle for life* gevangen te zitten. Om hun eigen overleven te verzekeren, deden zij een beroep op twee methoden. Zij gingen over tot vorming van 'industriële conglomeraten', kartels en trusts (wat wij vandaag zouden omschrijven als 'merger mania') om enige stabiliteit te brengen in de ongereguleerde economie door de gevolgen van de *booms* en *busts* enigszins op te vangen. Maar zij zochten ook de steun van hun regeringen om nieuwe buitenlandse markten te veroveren of, in het

slechtste geval, het behoud van hun marktaandeelen te waarborgen. Een intensieve economische diplomatie was hiervan het gevolg, alsmede een versterking van de rol van de staat – in tegenspraak tot de voorspellingen van tal van auteurs, zoals Norman Angell.

De hedendaagse intensieve economische diplomatie kan dus wellicht nog het best worden gezien als een soortgelijk overgangsverschijnsel. Na de Tweede Wereldoorlog en tot de jaren '70 had de economische diplomatie vooral betrekking op goederen en vond ze plaats in een voorspelbare internationale omgeving, beheerd door de combinatie van de monetaire architectuur van Bretton Woods en de politieke en economische hegemonie van de Verenigde Staten en het Amerikaanse bedrijfsleven.

Die voorspelbaarheid is vandaag niet meer aan de orde. Met het wegvallen van de Bretton-Woodsarchitectuur is er, allereerst, niet langer sprake van monetaire regulering, een ontwikkeling waarvan de neerwaartse monetair-economische spiraal van 1997-1998 in Oost-Azië, Rusland en Latijns-Amerika de meest recente uiting was. Vervolgens heeft de Amerikaanse economische unipolariteit thans plaatsgemaakt voor een economische bipolariteit rond de Europese Unie en de Verenigde Staten. Ten derde is de handelsagenda fors uitgebreid met diensten en alle afgeleiden van de nieuwe industriële revolutie, gestart met de informatica-revolutie. En ten slotte heeft de naoorlogse handelsliberalisering in de loop van de jaren '80 gezelschap gekregen van een sterke dereguleringsinspanning. Deze vier factoren hebben aldus een competitieve sfeer in de economische wereldorde geschapen, waarin het bedrijfsleven en staten geen andere keuze lijken te hebben dan opnieuw, net als een eeuw geleden, over te gaan tot een assertieve economische diplomatie.

Staten zijn dus niet verdwenen als centrale actoren, zoals sommige aanhangers van de mondialiseringsthese hadden voorspeld. Toch past hier enige voorzichtigheid. Zelfs indien men de huidige diplomatieke assertiviteit op handelsgebied als een overgangsfenomeen kan interpreteren, dan betekent dit uiteraard niet dat de handelspolitiek nadien opnieuw in haar vertrouwde bedding zal terechtkomen. Geschiedenis herhaalt zich immers niet, en zeker niet in dezelfde vorm. Naar het eerder in dit stuk vermelde groeiende aandeel van de intrabedrijfs-handel in de wereldhandel is tot dusver weinig diepgaand onderzoek verricht, mede door het ontbreken van voldoende cijfermateriaal en vergelijkend onderzoek. Dat betekent dat het tot op heden onmogelijk is met zekerheid de vraag te beantwoorden in welke mate de officiële inspanningen van staten en hun exportdiensten thans nog kunnen worden gezien als een autonome economische diplomatie, of daarentegen als een ondergeschikte dimensie van een transnationale bedrijfsplanning. ■

Noten

- 1 Tenzij anders aangegeven, raadplege men voor bronvermeldingen en herkomst van citaten mijn *'Trade is War: Belgium's economic diplomacy in the age of globalisation*, Leicester: University of Leicester, Centre for the Study of Diplomacy, *DSP Discussion Paper* 62, 2000.
- 2 De *transnationality index* is gebaseerd op een reeks variabelen die een goede indicatie geven van de mate van internationalisering van de economie van een land. Nieuw-Zeeland komt eerst, gevolgd door de BLEU (Belgisch-Luxemburgse Economische Unie), Griekenland, Australië en Nederland. Zie hiervoor: *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, New York/Genève: UNCTAD, juli 1999, blz. 16-17.
- 3 Kritische geluiden waren dikwijls te horen in de Vlaamse politieke elite, die een Franse dominantie vreesde over het Vlaamse bedrijfsleven, wat vervolgens werd geïnterpreteerd als poging tot verfransing van Vlaanderen. Vandaar dat in de jaren '80 van Vlaamse zijde gepleit werd voor een 'verankeringsbeleid' om economische beslissingscentra in Vlaamse handen te houden. In 1999 is voor het eerst een einde gekomen aan de Belgische 'uitverkoop'. KPMG Corporate Finance berekende dat Belgische bedrijven voor het eerst meer buitenlandse bedrijven hebben opgekocht dan omgekeerd (zie *Financieel-Economische Tijd*, 1 februari 2000).
- 4 Geciteerd in: *International Herald Tribune*, 11 januari 2000.

Over de auteur

RIK COOLSAET doceert Belgische buitenlandse politiek en internationale relaties aan de Universiteit Gent.

De Belgische integratieparadox

PETER BURSENS & SARAH HELSEN

Pro-Europese houding versus gebrekkige omzetting

DE DIPLOMATIEKE GESCHIEDENIS LEERT DAT België steeds een groot voorstander is geweest van het Europese integratieproces.¹ Vooral met betrekking tot *economische* integratie heeft België consequent gepleit voor vérgaande multilaterale samenwerking. Voorbeelden zijn de deelname aan het Marshallplan (1947) en dus aan de toenmalige Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (1948), de start van de Benelux-douane-unie (1948), het Messina-memorandum van de Benelux-landen (1955), en, meer recent, de enthousiaste deelname aan de Economische en Monetaire Unie (1999). Met betrekking tot *politieke* integratie is België geëvolueerd van tegenstander via kritisch voorstander tot fervent aanhanger van een Europese federatie. De grote ommezwaai vond plaats eind jaren '70. Toen verliet België het intergouvernementele pad om resoluut de supranationale richting in te slaan. De meeste recente illustratie op politiek vlak is het memorandum van de Belgische regering voor de lopende Intergouvernementele Conferentie (IGC), waarin onder meer onomwonden wordt gepleit voor de verdere ontwikkeling in de richting van een federaal Europa en voor uitbreiding van het aantal beleidsterreinen waarvoor de medebeslissingsprocedure kan worden gehanteerd en waarvoor met gekwalificeerde meerderheid kan worden beslist.²

Voorbeeldige Europese leerling... of toch niet helemaal?

De Belgische pro-Europese houding steunt op een grote mate van consensus onder de politieke elite. Vrijwel alle politieke stromingen en belangengroepen zijn het erover eens dat het EU-lidmaatschap een goede zaak is voor België. Alleen de publieke opinie heeft wat meer kritische bedenkingen.³ Volgens de meest recente opiniepeiling

Het Belgische Europebeleid wordt gekenmerkt door de zg. integratieparadox. België staat bekend als lidstaat met zeer vérgaande pro-Europese standpunten, maar toch kent het veel problemen met omzetting en toepassing van Europese wetgeving. Waarom krijgt België zo'n matig implementierapport, terwijl het tijdens onderhandelingen keer op keer pleit voor méér integratie? Voorbeelden uit de milieusector:

van *Eurobarometer* steunt 62% van de Belgen het lidmaatschap. Dit percentage ligt boven het Europese gemiddelde (49%), maar staat nog steeds in schril contrast met het enthousiasme van de Belgische politieke elite. Deze discrepantie vormt echter geen probleem voor het aanhouden van een pro-integratiebeleid, omdat slechts een klein percentage (10%) zich uitsprekt tégen het lidmaatschap en omdat de Belgische publieke opinie uitblinkt in onverschilligheid ten aanzien van het buitenlands beleid.⁴

Een opvallend contrast met de pro-integratiehouding tijdens Europese onderhandelingen is de matige prestatie van België op het vlak van omzetting van Europese regelgeving in nationale wetgeving. Dit blijkt zowel uit notificatiecijfers als uit statistieken over inbreukprocedures. Het milieubeleid blijkt één van de sectoren bij uitstek te zijn waarin België slecht scoort. In 1997 droeg België nog de rode lantaarn wat betreft het notificeren van omzettingsprocedures aan de Europese Commissie. Volgens het laatste rapport van de Commissie is België in 1999 opgeklimmen naar de tiende plaats. Maar nog steeds wacht zo'n 5% van de Europese richtlijnen in België op omzetting. De Belgische situatie valt des te meer op wanneer ze wordt ver-

geleken met lidstaten die erom bekend staan een meer kritische houding aan te nemen tegenover de Europese Unie: landen als Denemarken en Groot-Britannië doen het immers veel beter. Notificatiecijfers moeten overigens wel met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd. Het zijn de lidstaten zelf die ze aanleveren; bovendien zijn de verschillen tussen de beste en de slechtste lidstaten vrij klein.⁵

De Belgische trend wordt echter bevestigd door de inbreukcijfers van de Europese Commissie. Ondanks een lichte verbetering scoort België ook hier nog steeds niet goed. Eind 1999 liepen er 125 procedures tegen België, waarvan 15 dossiers aanhangig waren bij het Hof van Justitie (het laatste stadium van de inbreukprocedure). Ter vergelijking, tegen Denemarken waren er 51 dossiers geopend, waarvan slechts een enkele het stadium van het Hof bereikt had. Hoewel met deze cijfers eveneens voorzichtig moet worden omgesprongen (het betreft de interpretatie van de Commissie, die niet steeds correct hoeft te zijn, en de cijfers zeggen niets over de ernst van de inbreuk), bevestigt het toch het beeld dat in België, relatief meer dan in vele andere lidstaten, de omzetting scheef loopt. Daarbij komt ook nog het argument dat de omzetting verplicht is en dat dus vanuit juridisch oogpunt in beginsel geen enkele inbreuk valt te rechtvaardigen.

De situatie wordt ook door de Belgische federale regering als problematisch beschouwd. Mede met het oog op het naderend Belgisch voorzitterschap van de Europese Raad van Ministers (tijdens de tweede helft van 2001) werd voormalig minister en europarlementslid Freddy Willockx als *crisis manager* aangesteld om het Belgische blazoën op te poetsen. Sinds zijn aanstelling is het aantal politiek geblokkeerde dossiers al behoorlijk afgenomen. Maar om blijvend resultaat te boeken volstaat een eenmalig politiek engagement niet en moet, integendeel, gezocht worden naar meer structurele oplossingen. Aan het voorstellen van hervormingen moet echter een analyse van de oorzaken voorafgaan. Het vervolg van dit artikel is een overzicht van de factoren die het falen van de Belgische omzetting kunnen verklaren.⁶

Structuur, cultuur, communicatie en Europa

In de juridische en politicologische literatuur wordt vaak de *institutionele context* aangewezen als doorslaggevende reden voor de falende omzetting van Europese regelgeving. Het lijkt geen twijfel dat de complexe federale structuur een belangrijke rol speelt in België. Maar aangezien lidstaten met een soortgelijke federale context, zoals Duitsland of Oostenrijk, betere implementatierapporten kunnen voorleggen, moeten er nog andere oorzaken zijn. Uit ons eigen onderzoek blijkt alvast dat ook *culturele factoren*, *communicatiefactoren* en *factoren*

eigen aan het Europese niveau aan de grondslag van een gebrekkige omzetting kunnen liggen. We zetten de belangrijkste factoren op een rij en illustreren ze met voorbeelden uit het Belgische milieubeleid.

Institutionele context

Structurele aspecten worden vaak als de belangrijkste faalfactoren naar voren geschoven.⁷ Onder deze noemer kunnen zes factoren worden onderscheiden. Ten eerste is het voor een succesvolle omzetting van doorslaggevend belang dat de lidstaat in kwestie erin slaagt het Europese onderhandelingsproces tot een goed einde te brengen. De lidstaat kan immers in het voorafgaand onderhandelingsproces de intrinsieke inhoud van de richtlijn mee helpen bepalen. Daartoe moet in essentie aan drie voorwaarden voldaan zijn: een adequaat coördinatiemechanisme, afspraken met betrekking tot een optimale vertegenwoordiging en een sluitend mandaat voor de onderhandelaars. Aan deze drie voorwaarden schort wel wat in België. Vanwege de zeer complexe federale staatsstructuur heeft België een al even complex coördinatiemechanisme ontwikkeld.⁸ Vooral de milieusector, die gekenmerkt wordt door een gemengde bevoegdheid tussen het federale niveau en de gewesten, heeft hieronder te lijden. Talrijke actoren, organen en overlegstructuren worden betrokken in een zeer lange procedure, waarbij het niet steeds duidelijk is wie nu waaraan en wanneer moet deelnemen, en waarbij talrijke *veto-points* werden ingebouwd. Deze procedure heeft ook implicaties voor de vertolking van de standpunten en voor het mandaat: wanneer uiteindelijk het Belgische standpunt bepaald is, blijft het soms onduidelijk wie dit zal verdedigen op het Europese niveau en hoe groot of hoe klein de onderhandelingsmarge is.⁹

Ten tweede is het zo dat omzetting in principe wordt vergemakkelijkt indien de introductie van Europese wetgeving geen verregaande reorganisatie vereist van de bestaande wetgeving en van de bestuursstructuren. Met betrekking tot het Belgische milieubeleid heeft het echter lang geduurd voordat er een beleid die naam waardig van de grond kwam. Vooral de opeenvolgende staatsvormingen, met de gedeeltelijke regionalisering van het milieubeleid, hebben een zware hypotheek gelegd op de ontwikkeling van een coherente wetgeving en van een sterk, ervaren bestuur. Aangezien België helemaal niet voorbereid was op de grote hoeveelheid Europese milieuregelgeving, ervoer het grote aanpassingsdruk om deze regelgeving om te zetten.¹⁰

Een derde factor die in België de omzetting bemoeilijkt, is de zeer complexe en soms onduidelijke verticale en horizontale bevoegdheidsverdeling. Wat de Europese Unie als milieubeleid voortbrengt moet in België op een groot aantal verschillende niveaus behandeld worden. Complexe horizontale bevoegdheidsverdelingen tussen

uiteenlopende administraties (milieu, landbouw, energie, industrie, transport, verkeer, enz.), maar vooral verticale bevoegdheidsverdelingen tussen de verschillende beleidsniveaus (federaal, gewesten) zorgen herhaaldelijk voor onduidelijkheid met betrekking tot welke dienst de omzetting moet uitvoeren of coördineren. Dit heeft soms een laattijdige of onvolledige omzetting tot gevolg.

Naast de hierboven beschreven ingewikkelde procedures tijdens de beleidsvoorbereiding spelen, ten vierde, ook de lengte en de complexiteit van de omzettingsprocedure op zich zelf een belangrijke rol. In België wordt de periode van omzetting in grote mate bepaald door de betrokkenheid van allerlei adviesorganen en van het administratieve gerechtshof (de Raad van State). Vaak is de consultatie van adviesorganen verplicht, maar is er geen termijn bepaald waarbinnen een advies moet worden gegeven. Bovendien wordt binnen het desbetreffende orgaan soms opnieuw een (nutteloze) discussie gevoerd over de grond van de zaak in plaats van over de modaliteiten, zodat het omzettingsproces ver achterop raakt. Ook het juridische fiat in geval van omzetting via nationale of regionale wetten (decreten) laat vaak lang op zich wachten wegens achterstanden bij het bevoegde hof. Deze vertragingen leiden meestal tot overschrijding van de toegelaten *deadlines*.

Ten vijfde is het zeer belangrijk dat bij de omzetting de juiste keuzen worden gemaakt met betrekking tot de bevoegde administratie(s) en de te hanteren juridische instrumenten. Een voorbeeld van het laatste is de situatie waarin men kan kiezen tussen de korte procedure van een Koninklijk Besluit (die geen parlementaire goedkeuring behoeft) en de lange procedure van een wet (waarover wel door het parlement moet worden gestemd). Een keuze voor een wet vertraagt de omzetting uiteraard aanzienlijk. Een ander voorbeeld is de keuze voor een identieke omzetting in de drie gewesten door middel van een samenwerkingsakkoord tussen hen (zoals bij de omzetting van de verpakkingafvalrichtlijn). Deze procedure vereist echter niet alleen een tijdrovende coördinatie, maar behoeft daarna ook nog eens een vertaling in decreten.

Een zesde en laatste institutionele factor heeft te maken met de capaciteit en de efficiëntie van de administratie. Het is bekend dat sommige Belgische administraties te kampen hebben met een tekort aan personeel, vooral aan personeel met de juiste opleiding.¹¹ Zowel de Permanente Vertegenwoordiging als de diensten die zich binnen de administraties bezighouden met Europees beleid zijn onderbemand en beschikken soms niet over voldoende juridische, bestuurskundige en politieke *know-how*.

Cultuur en traditie

Slechts zelden worden ook culturele factoren aange-

haald als mogelijke verklaringen voor omzettingsproblemen.¹² Toch blijkt uit het lopende onderzoek dat een reeks culturele variabelen de Belgische casus fundamenteel beïnvloedt. Verscheidene factoren kunnen geïdentificeerd worden. Een eerste factor is de mate waarin de Europese beleidsvorming en -implementatie als prioriteit behandeld wordt door de betrokken actoren. Eerder beschreven we al de desinteresse van de publieke opinie. De interesse van ambtenaren en parlementsleden blijkt soms niet veel hoger te liggen.¹³ Binnen het bestuur wordt de omzetting vaak als een tweederangstaak gezien en vele parlementsleden denken dat ze met omzettingsdossiers te weinig kunnen scoren. Dat is trouwens deels terecht vanwege onverschilligheid bij het grote publiek. Wanneer politici zich dan toch het lot aantrekken van de omzetting, is het vaak in negatieve zin, d.w.z. om die omzetting te dwarsbomen. De implementatie van de nitraatrichtlijn door middel van het hevig betwiste mestactieplan is daarvan een mooi voorbeeld. Een aspect dat hiermee samenhangt, is het op de hoogte zijn of de kennis van de Europese besluitvorming in het algemeen en van de juridische implicaties voor de lidstaten in het bijzonder. Ook aan een dergelijke mentale Europese reflex blijkt het wel eens te ontbreken bij de Belgische federale en gewestelijke ambtenaren en 'cabinetards'.¹⁴

Ten tweede is het zo dat omzetting vergemakkelijkt wordt indien nationale beleidstradities compatibel zijn met de Europese 'mode of governance'. In het milieubeleid gaat het daarbij bijvoorbeeld om dimensies als het hanteren van het voorzorgsprincipe versus het vasthouden aan wetenschappelijke bewijzen, 'command-and-control' versus zelfregulering en formele versus informele belangenbehartiging. De eerste analyses van ons onderzoek wijzen in de richting van 'policy misfits' tussen de nationale en Europese beleidsniveaus, met een moeizame omzetting van Europese milieurichtlijnen als gevolg.

Een derde verklarende factor is de voor België vrij unieke parallelle besluitvormingsstructuur van administratie en kabinet. Indien het ambtelijk apparaat (de administratie) en het politiek apparaat (het kabinet) er tegengestelde meningen op na houden met betrekking tot de inhoudelijke omzetting van een richtlijn, verzandt het dossier al gauw tot een moeilijk te overwinnen patstelling. Beide actoren geven bovendien elkaar de schuld voor de vertraging, zodat een politieke deblokkering zonder tussenkomst van buitenaf vrijwel onmogelijk wordt. Onderwijl komen *deadlines* dichterbij of worden ze overschreden.

Een vierde en laatste culturele factor is verzet vanuit politieke partijen en belangengroepen. Politici en belangengroepen kunnen de omzetting proberen tegen te gaan omwille van inhoudelijke ideologische redenen, bijvoorbeeld omdat ze zich niet terug kunnen vinden in

de gevoerde onderhandelingen, of wanneer zij vinden dat de onderhandelingen niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd. Belgische belangengroepen trachten zo wel eens achteraf hun slag thuis te halen op het nationale niveau, terwijl ze daarbij wel vergeten dat het kalf dan eigenlijk al verdrongen is en dat België geacht wordt loyaal uit te voeren wat op Europees niveau werd beslist.

Communicatie en consequentie

Zelfs indien alle institutionele en culturele aspecten goed zitten, dan nog is van zeer groot belang dat er zowel op het inhoudelijke (consequentie) als op het procedurele (communicatie) vlak voldoende continuïteit is. Dit betekent ten eerste dat een *informatiestroom* moet worden gegarandeerd tussen de onderhandelaars tijdens de beleidsvoorbereiding enerzijds en de ambtenaren die de omzetting voor hun rekening nemen anderzijds. Het zou optimaal zijn indien één en dezelfde ambtenaar zowel voorbereiding als omzetting van een dossier behartigt. Netwerkanalyse uit het eigen onderzoek maakt duidelijk dat er in België wel eens gaten in de informatiestroom zitten, laat staan dat er van de ideale situatie sprake is.

Ten tweede is het belangrijk dat er niet alleen continuïteit in de informatiestroom aanwezig is, maar dat ook steeds *dezelfde boodschap* wordt uitgedragen. Indien onderhandelaars en ambtenaren belast met de omzetting niet van elkaar weten wat financieel, politiek en praktisch mogelijk en wenselijk is, dan zijn zowel onderhandelingen als omzetting gedoemd te mislukken. In het Belgische milieubeleid blijkt het al wel eens voor te komen dat onderhandelaars vanwege gebrekkige communicatie standpunten innemen die praktisch of financieel onhaalbaar zijn, terwijl ambtenaren bij de omzetting niet op de hoogte zijn van de filosofie achter een richtlijn, zodat een perfecte vertaling vrijwel onmogelijk wordt.

Europese consistentie en transparantie

Het zou een onvolledig beeld geven de moeizame omzetting alleen toe te schrijven aan de interne factoren. Er dienen ook Europese factoren in rekening te worden gebracht. Hoewel het natuurlijk juist is dat eventuele Europese oorzaken voor alle lidstaten gelijkelijk gelden, blijft het zo dat zij in de praktijk ook *impact* hebben op de Belgische context. Zo komt het wel eens voor dat de Europese Commissie het instrument van de richtlijn (en dus omzetting) verkiest, terwijl de gedetailleerde bepalingen van de wetstekst zich veel beter voor een verordening (en dus rechtstreekse werking) lenen.¹⁵ Daarnaast worden beslissingen meestal bij unanimitieit of gekwalificeerde meerderheid genomen, zodat definitieve versies van richtlijnen vaak verzanden in politieke compromissen, met vage doelstellingen. Dit scheidt onduidelijkheid

en laat veel interpretatieruimte aan de ambtenaren die belast zijn met de omzetting in de lidstaat zelf. Ook de snelheid waarmee de Commissie reageert op vragen om verduidelijking of derogaties, laat af en toe te wensen over, zodat lidstaten niet altijd precies weten waar ze aan toe zijn.

Besluit

Uit de opsomming van de factoren zou de indruk kunnen ontstaan dat de omzetting van Europese wetgeving in België volledig de mist ingaat. Dat is uiteraard niet het geval. Eerder werd er al op gewezen dat 95% van de richtlijnen op tijd en correct wordt omgezet en dat niet alle beleidsterreinen een even grote achterstand kennen. Toch blijft het merkwaardig dat de 'kampioen van de Europese integratie' er niet in slaagt aan alle juridische verplichtingen te voldoen, terwijl andere, sceptischer, lidstaten wel in de buurt komen van een perfecte omzetting. Met dit artikel hebben we willen aantonen dat de oorzaken voor de moeizame omzetting, in tegenstelling tot wat lang gedacht werd, niet alleen gezocht moeten worden in institutionele factoren, zoals de Belgische complexe federale structuur, de capaciteit binnen het ambtenarenapparaat en de relatie tussen de typisch Belgische kabinetten en de administraties. Ook meer culturele factoren, zoals de mentaliteit van de betrokken actoren in België en de Belgische politieke en administratieve tradities, spelen een rol. Daarnaast werd erop gewezen dat de onontbeerlijke communicatie tussen alle betrokken diensten in België wel eens te wensen overlaat. Tot slot werd aangetoond dat het Europese niveau het de lidstaten niet altijd even gemakkelijk maakt vanwege het gebrek aan duidelijkheid en efficiëntie. Deze analyse is belangrijk voor het formuleren van structurele beleidsaanbevelingen die de omzetting kunnen verbeteren. In afwachting van de meer diepgaande resultaten van het lopende onderzoek en van de internationale vergelijking, kan toch al met zekerheid gesteld worden dat de remedies op uiteenlopende terreinen gezocht moeten worden: eenvoudige en meer efficiënte structuren en procedures, bewustwording en mentaliteitswijziging bij alle betrokken actoren en diensten, verbetering van de formele en informele communicatiekanalen en het aanpakken van de Europese gebreken. Pas wanneer deze aspecten concreet zijn uitgewerkt en toegepast, zal België structurele en blijvende maatregelen kunnen nemen, waardoor het niet langer een ondermaatse Europese leerling zal zijn. ■

Noten

- 1 Zie R. Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek, 1830-1990*, Leuven: Van Halewyck, 1998; en R. Coolsaet, 'Continuïteit en discontinuïteit in het Belgische Europa-beleid', in *Res Publica*, 40(2), blz. 179-191.
- 2 L. Michel, G. Verhofstadt, 'Standpunt van de Belgische regering

- omtrent de institutionele hervormingen en de uitbreiding van de Europese Unie', *Nota aan de Ministerraad*, 1999.
- 3 In een eerdere bijdrage werd al uitvoeriger ingegaan op de discrepantie tussen de publieke opinie en de politieke elites in België. Vgl. P. Bursens, 'Hoe Europees zijn de Belgen?', in: *Internationale Spectator*, juni 1999, blz. 339-344.
 - 4 Cijfers uit *Eurobarometer 53* (<http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb.html>).
 - 5 Cijfers uit het *XVIIth Report on monitoring the application of Community law* (COM(2000)92 final, 23 juni 2000).
 - 6 Deze tentatieve opsomming van factoren is gebaseerd op de eerste resultaten van drie parallelle empirische onderzoeken aan de Universiteit Antwerpen naar de succes- en faalfactoren van omzetting van Europese milieu- en arbeidsregelgeving in België, Nederland, Luxemburg, Denemarken, Oostenrijk en Duitsland. Deze projecten worden gefinancierd door het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen (FWO-V), het Bijzonder Onderzoeksfonds (BOF) van de Universiteit Antwerpen en de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden (DWTC).
 - 7 Cf. Y. Lejeune (red.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en oeuvre du droit européen*, Brussel: Bruylant, 1999.
 - 8 J. Beyers, P. Bursens, B. Kerremans, 'European Policy Preparation and Implementation in the Three Benelux Countries', in: E. Zeff, E. Pirro, (red.), *Policy-Making in the European Union: The Member States*, Boulder: Lynne Rienner, 2000.
 - 9 H. Bribosia, 'La participation des autorités exécutives aux travaux du Conseil de l'Union et des Conférences Intergouvernementales', in: Lejeune (red.), a.w. *noot 7*, blz. 85-144.
 - 10 'Adaptation pressure', zie C. Knill, 'The Impact of National Administrative Traditions on the Implementation of EU Environmental Policy', in: C. Knill (red.), *The Impact of National Administrative Traditions on the Implementation of EU Environmental Policy*, Florence: European University Institute, 1997, blz. 1-45.
 - 11 Cf. F. Demain, 'Les manquements de la Belgique en matière de transposition des directives', in: Lejeune, a.w. *noot 7*, blz. 233-288.
 - 12 Cf. R. Lampinen, P. Uusikylä, 'Implementation Deficit - Why Member States Do Not Comply with EU Directives', in: *Scandinavian Political Studies*, 21(3), 1998, blz. 231-251.
 - 13 Cf. F. Duina, *Harmonizing Europe with Directives: an Institutional Explanation for Implementation*, Cambridge: Harvard University Press, 1996.
 - 14 H. Leclercq, 'La participation des autorités exécutives à l'élaboration du droit communautaire par la Commission européenne', in: Lejeune (red.), a.w. *noot 7*, blz. 146-171.

Over de auteurs

DR PETER BURSENS is als post-doctoraal onderzoeker van het FWO verbonden aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen (UIA).

SARAH HELSEN is als onderzoeksassistente verbonden aan dezelfde faculteit.

SEMINAR INTERNATIONAAL ONDERHANDELEN

27 en 28 november 2000

Onderhandelen is vakwerk. Als gevolg van de toenemende interdependentie in de wereld is deze activiteit dan ook steeds meer een onmisbaar instrument in de internationale politieke arena. Intensieve internationale onderhandelingen zijn steeds vaker nodig om tot oplossingen te komen van complexe problemen.

Doel

Dit seminar beoogt de deelnemer inzicht te verschaffen in het onderhandelen en onderhandelingsvaardigheden aan te scherpen. Aan de orde komen onderhandelingsstijlen en -strategieën, bilaterale en multilaterale onderhandelingen; tevens wordt aandacht besteed aan het gehele onderhandelingsproces: de voorbereiding, de culturele factor. Theorie en praktijk wisselen gedurende dit vijf dagdelen durende seminar elkaar af.

De docent is dr Raymond Saner, president van Organisational Consultants Ltd, gevestigd in Genève en Hongkong. Dr Saner heeft jarenlange ervaring als trainer en heeft gewerkt voor verscheidene VN-organisaties, zoals de Wereldbank, maar doceert ook aan diverse universiteiten.

Doelgroep

Het seminar richt zich op beleidsmedewerkers van ministeries, vertegenwoordigers van het internationale bedrijfsleven en degenen die vanuit Nederlandse bedrijven op de internationale markt opereren, officieren van de Nederlandse Krijgsmacht in (toekomstige) internationale functies en buitenlandse diplomaten. De voertaal is Engels.

Kosten

De kosten bedragen f 2.250,= per deelnemer, inclusief lunches en diner. Subsidiënten van Instituut Clingendael (Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie) betalen f 2.000,=.

Inlichtingen

Contactpersoon voor deze cursus is mw F.M. Sprangemeijer, e-mail adres: fsprangemeijer@clingendael.nl
Opgeven is mogelijk bij het secretariaat Opleidingen van het Instituut Clingendael, tel. 070-3746648.

Presentatie en buitenlands beleid op Belgisch (federaal) en Vlaams (regionaal) beleidsniveau

DAVID CRIEKEMANS & TIMON BO SALOMONSON

De grote ommezwaai

DE 13DE JUNI 1999 WAS EEN BELANGRIJKE datum voor het Belgische politieke *establishment*. Op die dag werden er verkiezingen gehouden, zowel voor het Belgische als voor het regionale niveau. Voor het eerst sinds decennia kwamen de christen-democraten (CVP-PSC) op beide beleidsniveaus in de oppositiebanken terecht, terwijl de liberalen (VLD-PRL) een duidelijke overwinning behaalden op het federale niveau en beslissende vooruitgang op het regionale niveau. Het zijn dan ook de liberalen die in de nieuwe regeringen de belangrijkste posities innemen voor het bepalen van het buitenlands beleid.¹

Hoe wordt het buitenlands beleid door de huidige regeringen ingevuld en welke plaats neemt *image building* hierbij in? Wij stellen immers vast dat de christen-democratische regeringen vóór 13 juni 1999 op federaal niveau nauwelijks gewag maakten van *image building*, daar waar dit toen op Vlaams niveau de allerhoogste prioriteit genoot. Bij de huidige regeringen, daarentegen, valt een omgekeerde ontwikkeling te bespeuren: *image building* lijkt de centrale leidraad te vormen in het buitenlands beleid van de federale regering, terwijl de Vlaamse regering haar profilering juist aanzienlijk heeft teruggeschoefd.

Wat zijn de meest bepalende factoren geweest in deze ommezwaai? De accentverschuiving binnen deze twee beleidsniveaus is zeer in het oog springend. Daarentegen lijkt er weinig fundamenteels veranderd te zijn in de wijze waarop de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest omgaan met *image building* als instrument van buitenlands beleid. Vandaar dat wij ons concentreren op een vergelij-

Hoe verhouden image building en buitenlands beleid zich op het Belgische (federale) en Vlaamse (regionale) niveau? De beleidsvorming van vier sleutelfiguren nader bekeken.

king van de situatie op federaal en Vlaams niveau.

Hoe moet de term *image building* door de lezer begrepen worden? De bestaande literatuur hierover is vrij schaars en niet ondubbelzinnig. De vraag stelt zich in hoeverre een algemeen sluitende definitie kan worden geformuleerd van *image building* als zodanig. Dit is een ambitieuze onderneming, die niet tot de doelstellingen van dit artikel behoort.

Het 'imagobeheer' van beleidsmakers lijkt een onderbelichte component binnen de studie van de Internationale Betrekkingen te vormen. *Image building* gaat natuurlijk in de eerste plaats over het beïnvloeden van percepties. Er kan een wisselwerking worden onderkend tussen inhoudelijk buitenlands beleid en *image building* als zodanig. Hoe verhouden deze twee elementen zich ten aanzien van elkaar in de vorming van het buitenlands beleid? Daar waar beleidsmakers zich voornamelijk zouden moeten concentreren op *inhoudelijke dossiers*, lijkt het ontwikkelen van een positief *imago* soms meer prioriteit te genieten. Het minste wat kan worden gesteld is dat het hier om een zeer wankel evenwicht gaat. De voorbeelden die in dit artikel worden gepresenteerd, lijken deze stelling te ondersteunen.

Laat ons nu het 'gladde ijs' betreden van het span-

ningsveld tussen inhoudelijk buitenlands beleid en *image building* binnen de Belgische (federale) en Vlaamse context. Wij beweren immers dat er een belangrijke omme-zwaai is geweest in de wijze waarop de federale en Vlaamse beleidsmakers zijn omgegaan met deze verhouding. Teneinde dit contrast duidelijk weer te geven, kiezen wij ervoor onze analyse onder te verdelen in de periode vóór de (Belgische en Vlaamse) verkiezingen van 13 juni 1999 en die erna. Hierbij concentreren wij ons op dié beleidsmakers die een sleutelpositie innemen in de vormgeving van het buitenlands beleid. In het bijzonder vergelijken we de Belgische minister van Buitenlandse Zaken Erik Derycke (SP) met de Vlaamse minister-president Luc Van den Brande (CVP) voor de periode vóór 13 juni 1999. Na die datum vergelijken we de Belgische minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel (PRL) met de Vlaamse minister-president Patrick Dewael (VLD).

Vóór 13 juni 1999: Erik Derycke versus Luc Van den Brande

Tijdens de vorige regeringen waren de hoofdrolspelers in het buitenlands beleid van België en Vlaanderen de federale minister van Buitenlandse Zaken Erik Derycke (1995-1999; Vlaams socialist) en de minister-president van de Vlaamse Gemeenschap Luc Van den Brande (1992-1995 & 1995-1999; Vlaams christen-democraat).

Het buitenlands beleid van Erik Derycke werd sterk bepaald door zijn persoonlijke en ideologische overtuigingen. Hij concentreerde zich voornamelijk op inhoudelijke dossiers op het gebied van de mensenrechten en humanitaire kwesties. Naar eigen zeggen speelde hij op dat moment in op wat er bij het Belgische publiek leefde.² Nochtans werd zijn beleid gekenmerkt door een lage profilering ten aanzien van de publieke opinie en een hoge profilering ten aanzien van andere actoren, vooral staten (in hoofdzaak toegespitst op diplomatieke milieus) en NGO's. Hij legde dan ook sterk de nadruk op multilaterale samenwerking, met als belangrijkste verdiensten het Belgisch aandeel in de totstandkoming van de Anti-persoonsmijnen Conventie (Ottawa, 1998) en van de Europese Gedragscode inzake wapenhandel. Deze aanpak leverde België een gedegen reputatie op in diplomatieke kringen, maar het desbetreffend beleid bleef tegelijkertijd weinig zichtbaar voor het grote publiek. Dit kwam duidelijk tot uiting in de vraag die door de internationale gemeenschap aan België gesteld werd om het 'ijs te breken' ten aanzien van diplomatiek geïsoleerde landen, zoals Cuba, Vietnam en Zuid-Afrika. Hoewel deze 'openingspolitiek' Derycke meer in de schijnwerpers plaatste, leken ook dergelijke bilaterale initiatieven eerder voort te komen uit inhoudelijke overtuigingen dan gemotiveerd te zijn door profileringsdrang. Het imago-beheer van Derycke kan dus eerder omschreven worden als voortvloeisel uit een buitenlands beleid gericht op

'inhoud'. Voor Derycke was dit belangrijker dan 'imago'. Door zich 'achter de schermen' toe te leggen op kwaliteit in inhoudelijke dossiers werd hij echter als minder mediageniek beschouwd.

Sommige commentatoren beweren dat ook de context waarin de Vlaamse socialistische partijen zich op dat moment bevonden, heeft meegespeeld. Het Rwanda-schandaal in 1994 (de bekritiseerde terugtrekking van Belgische troepen na de moord op tien para's) had één van Deryckes socialistische voorgangers, de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Willy Claes, in diskrediet gebracht. De tijd leek dus niet rijp voor het nastreven van een opvallend internationaal imago; België moest vooral opnieuw aantonen in de eerste plaats een betrouwbare internationale actor te zijn. Een tweede criselement dat Deryckes beleidsstijl wellicht heeft beïnvloed, betrof het Agusta-schandaal (vermoede steekpenningen rond de aankoop van helikopters voor het Belgische leger). Dit zou volgens sommigen een aanzienlijk gezichtsverlies hebben meegebracht voor de Belgische democratie. Zodoende werd gesteld dat de socialistische partijen (SP-PS) 'zich geen avonturen meer konden veroorloven'. Een derde mogelijk verklaringselement valt te situeren in de verhouding tussen Erik Derycke en premier Jean-Luc Dehaene. De politieke zwaargewicht Dehaene had zijn eigen diplomatieke ambities en werd internationaal zeer gewaardeerd. Hierdoor zette hij volgens waarnemers zijn minister van Buitenlandse Zaken soms onbedoeld in de schaduw. Hoewel deze verklaringsfactoren misschien meespeelden in Deryckes *low profile*-aanpak, is het onduidelijk welk gewicht eraan gehecht kan worden. Niettemin blijven Deryckes keuze voor minder mediagenieke aandachtspunten, voor een constructieve langetermijnstrategie en voor een bescheiden imago-beheer opmerkelijk.

In tegenstelling tot Deryckes *low profile*-aanpak vond Luc Van den Brande het als toenmalig Vlaams minister-president van het grootste belang Vlaanderen een eigen profiel aan te meten. Volgens Van den Brande moest de buitenwereld op adequate wijze geïnformeerd worden omtrent de Belgische 'federale oplossing'. In het Sint-Michielsakkoord van 1993 hadden de Belgische regionale overheden immers belangrijke bevoegdheden gekregen op het gebied van het buitenlands beleid. Centraal hierin stond het beginsel *foro interno, foro externo*, wat inhoudt dat de Belgische Gewesten en Gemeenschappen wat betreft hun interne materiële bevoegdheden voortaan ook een buitenlands beleid konden ontwikkelen. Met deze grondwettelijke instrumenten in handen was de eerste prioriteit voor de Vlaamse minister-president duidelijk: de buitenwereld laten zien dat Vlaanderen³ voortaan internationaal actief kan zijn.

Critici uit de academische wereld merkten op dat het Vlaams buitenlands beleid sterk beperkt was tot een louter *public relations*-strategie. Deze kritiek is niet ver van

de waarheid; in de 'Beleidsbrief Vlaanderen Internationaal 1995-1999' stelde Van den Brande immers dat 'diplomatie eigenlijk de public relations, de buitenlandse betrekkingen van een staat of deelstaat zijn'. Tot op zekere hoogte was dit niet meer dan logisch: Vlaanderen moest zijn bestaan als internationale speler immers duidelijk maken. In termen van beleidsvorming zou men kunnen stellen dat men alleen maar een inhoudelijk buitenlands beleid kan opbouwen als men *überhaupt* een imago bezit. Op dat moment was dat voor Vlaanderen als deelstaat nog nauwelijks het geval. Voor de ontwikkeling van het Vlaamse imago heeft Van den Brande een groot aantal initiatieven genomen. Een voorbeeld vormde het element van de 'culturele economie' of de 'economische cultuur' waarin hij Vlaanderen op de Europese politieke kaart trachtte te plaatsen. In dit kader ging het o.a. om de oprichting van een internationale stichting *Europa van de Culturen 2002*, een alliantie van gelijkgestemde Europese regio's.⁴

Leed de inhoud van zijn buitenlands beleid dan onder deze nadruk op imago? Wij menen dat Van den Brande Vlaanderen niet alleen 'op de kaart' wilde plaatsen, maar dat hij daarnaast imago juist als een instrument hanteerde om zijn inhoudelijke doelstellingen te verwezenlijken. Hij wenste op zo kort mogelijke termijn zoveel mogelijk formele banden tussen Vlaanderen en de buitenwereld te realiseren. De minister-president schudde de handen van vele internationale hoofdrolspelers. In de media werd echter vooral verslag gedaan van zijn persoonlijke keuze voor een uitgesproken Vlaams imago.

Ná 13 juni 1999: Louis Michel versus Patrick Dewael

Binnen de nieuwe regeringen zijn de hoofdrolspelers in het buitenlands beleid van België en Vlaanderen de federale minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel (Waals liberaal) en de minister-president van de Vlaamse Gemeenschap Patrick Dewael (Vlaams liberaal). We merken op beide beleidsniveaus een belangrijke omwenteling op in de wijze waarop de liberale opvolgers van Derycke en Van den Brande invulling geven aan *image building* als buitenlands-politiek beleidsinstrument.

Louis Michel wordt algemeen beschouwd als de 'sterke man' binnen de nieuwe federale regering. Hij stelde deze regering samen als formateur en thans combineert hij zijn mandaat als minister van Buitenlandse Zaken met dat van vice-premier. Het buitenlands beleid van Michel moet in eerste instantie gesitueerd worden binnen het federale project om 'België om te vormen tot een modelstaat'. Deze 'modelstaat' heeft als belangrijke functie het ombuigen van het negatieve imago van België, zowel ten aanzien van de eigen bevolking als in het buitenland. Aan het einde van de vorige kabinetsperiode had het land immers te maken gehad met een aantal crises die zowel de eigen bevolking als het buitenland deden twij-

felen aan de fundamenten van de Belgische rechtsstaat en het Belgisch beleid: het Dutroux-schandaal (een vermeend pedofielen-netwerk: aan het licht komen van tekortkomingen in het Belgisch politieel en justitieel apparaat) en de Dioxine-crisis (dioxine-vergiftiging van kippenvlees: gouvernementele nalatigheid in het toezicht op de voedselhygiëne).

Als gevolg hiervan stelt Michels beleidsbrief dan ook dat 'het herstel en de consolidatie van het Belgische imago één van de belangrijkste prioriteiten van de huidige Belgische regering vormen'. In een verder hoofdstuk van deze beleidsbrief wordt de nadruk gelegd op *image building* als onderdeel van het buitenlands beleid, waarbij uiteenlopende instrumenten omstandig worden opgesomd. In tegenstelling tot de beleidsbrief van Derycke neemt imago hier dus een centrale plaats in. Welke verhouding kan er bij Michel worden onderkend tussen deze nadruk op een vooruitziend imagobeheer en zijn inhoudelijk buitenlands beleid?

Hier lijkt de koorddanser zijn evenwicht een paar keer te verliezen. Er spelen twee elementen binnen de beleidsvorming een kardinale, en soms blijkbaar tegenstrijdige rol. Naar eigen zeggen wil Michel België diplomatiek weer 'op de kaart plaatsen'. Aan de andere kant streeft hij een 'ethisch' buitenlands beleid na, gericht op bescherming van de mensenrechten. De confrontatie tussen beide prioriteiten (*image building* en *inhoud*) heeft geleid tot een beleid waar schijnbaar met twee maten en twee gewichten wordt gemeten en gewogen.⁵ Het behalen van diplomatieke successen (die het Belgische imago ten goede moeten komen) vergt soms immers een verzoenende houding ten aanzien van dubieuze politieke leiders (getuige hiervan zijn controversiële Afrikabeleid). Men denke hierbij aan het klassieke dilemma binnen de Leer der Internationale Betrekkingen tussen *Realpolitik* en *Idealisme*. Commentatoren merken op dat Michel dit dilemma had kunnen minimaliseren door vanaf het begin aan te geven dat bij een humanitair buitenlands beleid op korte termijn soms ethische compromissen moeten worden gesloten om op lange termijn iets constructiefs te bereiken voor de volkeren van bepaalde landen. De inconsistentie in zijn politiek discours lijkt op deze wijze een contraproductieve invloed te hebben op zijn eigen imagobeheer. Tevens dreigt zij Michels inhoudelijke doelstellingen te ondermijnen.

Daar waar zijn federale collega België een hoog internationaal profiel aanmeet, kiest de nieuwe Vlaamse premier Patrick Dewael in zijn eigen woorden ervoor 'het door de Walen gepercipieerde "agressieve" en "arrogante" Vlaams imago [tijdens Van den Brandes ambtstermijn, DC & TBS] gevoelig af te zwakken'. Volgens de nieuwe premier werd een verdere institutionele dialoog tussen Vlamingen en Walen door het oude imago in het nabije verleden onmogelijk gemaakt. Net zoals bij zijn federale collega's vormt het herstel van het beschadigde imago één

van de prioriteiten. De *impact* van de Dutroux- en Dioxinecrises werd ook duidelijk op het Vlaamse beleidsniveau gevoeld, meer in het bijzonder door de relatieve electorale teruggang van de christen-democraten (en hun terugtrekking uit de 'macht'). In tegenstelling tot zijn extroverte voorganger stelde de liberaal Dewael zich echter 'loyaal federalistisch' op.⁶ Zijn buitenlands beleid vertoont duidelijke kenmerken van een laag profiel. In intieme kringen stelt hij dat er 'een andere internationale samenwerking mogelijk moet zijn dan het openlijk nastreven van formele bilaterale verdragen of het ontwikkelen van een hoog internationaal profiel'.

Dewaels imago-beheer lijkt dus in eerste instantie niet noodzakelijk gericht te zijn op verwerving van internationale aandacht. Critici menen echter dat hij hierdoor de Vlaamse buitenlands-politieke doelstellingen ondergeschikt maakt aan die van het federale niveau. Misschien gaat een dergelijke kritiek wat al te ver: de nieuwe 'Vlaamse Beleidsbrief Buitenlands Beleid 2000-2004' stelt immers duidelijk dat de Vlaamse regering ten volle al haar internationale bevoegdheden zal benutten. Onlangs, tijdens de Vlaamse Feestdag van 11 juli, stipelde Dewael een aantal nieuwe krijtlijnen uit in zijn 'Kleurennota'. De kern ervan kan als volgt worden samengevat: in plaats van Vlaanderen op het internationale toneel te willen plaatsen, kiest hij ervoor de internationale dimensie (de multiculturele samenleving, buitenlandse directe investeringen, enz.) naar Vlaanderen te brengen. Men kan dan ook stellen dat daar waar Van den Brande *image building* en buitenlands beleid als synoniemen beschouwde, Dewael deze twee zaken opnieuw loskoppelt. Sterker nog, Dewael lijkt eerder afkerig te zijn van het openlijk gebruik van *image building* als instrument van buitenlands beleid. Hij gebruikt het begrip *image building* immers slechts in zuiver economische termen.

Conclusie: de 'grote' ommezwaai van dichterbij bekeken

Tot nu toe hebben wij in deze bijdrage getracht de verhouding tussen *image building* en buitenlands beleid op het Belgische en Vlaamse niveau te beschrijven, waarbij wij ons beperkten tot de beleidsvorming van vier sleutelfiguren. Deze denkoefening brengt ons tot een vermoeden dat de hernieuwde aandacht voor *image building* op het federale niveau enerzijds en de verminderde aandacht voor imago op het Vlaamse niveau anderzijds aan elkaar gekoppeld zijn.

Naar onze mening gaat het hierbij om een samenloop van omstandigheden. Uiteraard is het onmogelijk alle bepalende factoren hieromtrent bloot te leggen. Toch lijkt er een aantal elementen doorslaggevend. Het meest doorslaggevende is misschien wel de crisissfeer die België de laatste jaren in haar ban hield. De Dutroux- en Dioxinecrises lijken een soort kettingreactie te hebben veroorzaakt, die een rechtstreekse *impact* heeft op de relevante

factoren binnen onze analyse. De crisissfeer kreeg immers een politieke vertaling die zowel een electorale als een beleidsmatige component bevatte. Electoraal hield dit in dat de christen-democraten hun machtspositie op het gebied van het buitenlands beleid moesten afstaan aan de liberalen. Beleidsmatig namen de politieke elites die voortaan de macht uitmaakten, dit tot de kern van hun regeerprogramma: het Belgisch imago moest en zou internationaal hersteld worden. Het Vlaamse imago lijkt te worden ingeschakeld in dit ruimere project. Dit komt des te sterker tot uiting door de wijze waarop de nieuwe beleidsmakers hieraan invulling geven: Louis Michels initiatief tot een Belgisch *réveil diplomatique* en Dewaels bewuste beleidsoptie voor een (in zijn woorden) minder 'agressief' Vlaams imago. Opnieuw wordt dus het belang van personen in de internationale betrekkingen bevestigd. ■

Noten

- 1 Evenwel met uitzondering van de Groene staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, Eddy Boutmans (Agalev).
- 2 Interview met Erik Derycke, 25 juli 2000.
- 3 Grondwettelijk bestaat de term Vlaanderen niet. De Grondwet spreekt over de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest. Voor een grondige bespreking van deze problematiek verwijzen wij naar het artikel van Pascal Heyman ('De toekomst van het buitenlands beleid in het federale België. Eenheid in verscheidenheid of kakofonie?', in: *Internationale Spectator*, oktober 1993, blz. 569-575). De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest hebben er echter voor geopteerd hun bevoegdheden door één Vlaamse Regering te laten behartigen.
- 4 Interview met Luc Van den Brande, 13 juli 2000. Zie ook Hendrik Vos, 'Het buitenlands beleid van regio's: het gaat om culturele uitstraling - Vlaanderen als voorbeeld' in: *Internationale Spectator*, februari 1999, blz. 86-91.
- 5 In een recente bijdrage in de *Internationale Spectator* stelt Dirk Rochtus dat Michels voortvarend optreden soms contraproductief werkt ("Der Gang nach Kigali" van Belgisch buitenlandminister Louis Michel', in: *Internationale Spectator*, juni 2000, blz. 323-326).
- 6 De term 'loyaal federalisme' werd tevens in de Grondwet neergeschreven, in het bijzonder in art. 107ter-bis. Volgens een bijdrage van Van den Brande in de *Internationale Spectator* van 1993 werd dit principe echter onduidelijk geformuleerd, en is het moeilijk juridisch afdwingbaar ('Beslissingsbevoegdheden van Vlaanderen en de Belgische federatie', in: *Internationale Spectator*, oktober 1993, blz. 556-559).

Over de auteurs

DAVID CRIEKEMANS en TIMON BO SALOMONSON zijn beiden verbonden aan de afdeling Politieke en Sociale Wetenschappen van de UIA (Universitaire Instelling Antwerpen).

Internationaal cultureel beleid en Vlaamse natievorming

ANNICK SCHRAMME

HET BUITENLANDS CULTUREEL BELEID wordt meestal gezien als handig instrument om het eigen land in het buitenland te profileren. Zeker kleinere naties of naties in wording beschouwen dit ook als een dankbaar middel tot natievorming.¹ De verleiding aan mythevorming te doen, is hierbij zeer groot. Een natie is immers geen vanzelfsprekende, van oudsher bestaande, natuurlijke menselijke collectiviteit, gebaseerd op factoren zoals afstamming, gemeenschappelijk verleden, godsdienst en taalgemeenschap, maar veeleer een 'ideologische constructie, die wordt uitgedragen door verschillende actoren en langs verschillende kanalen, waarna deze constructie in een culturele consensus uitmondt en in een daarbij aansluitend nationaal aanhorigheidsbesef'.² Zo probeerde ook België zijn bestaan na 1830 te legitimeren door een Belgische cultuur met een respectabel verleden te construeren. In het bijzonder de historieschilderkunst leverde een belangrijke bijdrage aan de legitimatie van het bestaan van de jonge staat.³ De Vlaamse natie bevindt zich staatkundig gezien nog in een prille fase en haar buitenlands cultureel beleid moet dan ook in dit licht worden beoordeeld.

Buitenlands beleid of cultuurbeleid?

Tot de jaren '50 was cultuur geen afzonderlijk beleids-terrein met een eigen minister (het behoorde meestal bij onderwijs) en was haar politiek belang dus beperkt. Na de Tweede Wereldoorlog kwam de internationale culturele samenwerking steeds meer in de invloedssfeer van het buitenlands beleid. Deze evolutie vond plaats in het naoorlogs klimaat van internationale verzoening, met de oprichting van de VN, de Unesco en de Raad van Europa. Ook op bilateraal niveau kwam een intensieve samenwerking tot stand. Het meest gebruikte instrument waren de culturele akkoorden, die veelal de poli-

In de nieuwe paars-groene regering (juni 1999) hevelde de Vlaamse minister-president Patrick Dewael 200 miljoen BF, bestemd voor het buitenlands cultureel beleid, over naar minister van Cultuur, Bert Anciaux. Was dit alleen een daad van efficiënt bestuur of is er meer aan de hand? In ieder geval vormt het een breuk met het verleden.

tieke en economische contacten tussen staten voorafgingen.

Pas aan het einde van de jaren '50 werden in West-Europese landen, zoals Frankrijk en België, afzonderlijke ministeries van Cultuur opgericht.⁴ Sindsdien is het buitenlands cultureel beleid steeds een twistappel geweest tussen het departement Buitenlandse Zaken en het departement Cultuur.

Overheid en cultuur

Er bestaat ook een spanningsveld tussen de culturele sector en de politiek verantwoordelijken inzake internationale culturele activiteiten. De belangen van beide partijen vallen niet noodzakelijk samen. Het culturele veld bestaat uit actoren die werken vanuit hun culturele positie, opvattingen en belangen. Zij zien de rol van de overheid het liefst beperkt tot een financiële en juridische omkadering. De politiek verantwoordelijken daarentegen ontwikkelen een internationaal cultuurbeleid vanuit hun politieke aspiraties en doelstellingen. Het beleid is niet noodzakelijk ingegeven door het geloof in de waarde van kunst. Ook politieke en economische overwegingen kunnen een rol spelen.

Evolutie van het beleid: de internationale context

Met de ontwikkeling van de welvaartsstaat en de dekolonisatie wonnen de internationale culturele betrekkingen in de jaren '60 verder aan belang. Ze werden ook een doel op zich zelf, gericht op hogere humanitaire waarden. De nieuwe dimensies heetten: internationalisering, wereldopenheid, verstandhouding en samenwerking. De oorsprong van deze gedachten lag reeds vervat in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948), maar in de jaren '60 probeerde men er een dynamische invulling aan te geven. In een beginselverklaring (1966) onderstreepte de Unesco het belang en de mogelijkheden van culturele samenwerking in internationaal verband. De volkeren werden aangemoedigd om op grond van gelijkheid en vanuit een 'oprechte interesse voor elkanders cultuur' onderlinge uitwisseling te bevorderen. De nadruk lag hierbij op wederkerigheid.⁵

Ook in de Oost-Westverhouding werd het belang van culturele samenwerking erkend. Toen de West-Duitse kanselier Willy Brandt met zijn *Ostpolitik* toenadering zocht tot het communistische Oost-Duitsland, vormden de culturele betrekkingen, naast de politiek en de economie, 'der dritte Pfeiler' van het algemeen buitenlands beleid: 'De buitenlandse cultuurpolitiek van een land moet zich ten doel stellen een culturele positie te scheppen, die overeind blijft staan wanneer de politieke verhoudingen en betrekkingen niet meer zo goed zijn.'⁶ Ook in andere West-Europese landen als Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk werd het internationaal cultureel beleid een beleidsthema, getuige de diverse beleidsrapporten die eind jaren '60 hierover verschenen.⁷

Deze retoriek had ook een keerzijde. Grote landen zagen een buitenlands cultureel beleid tevens als handig middel om hun culturele uitstraling in het buitenland te vergroten. Groot belang werd gehecht aan de verspreiding van hun taal. De behartiging hiervan werd meestal toevertrouwd aan speciale instituten of stichtingen, zoals de Goethe instituten, de British Council of de Alliance Française.⁸

De Belgische situatie

Terwijl andere landen bewust of onbewust hun cultureel imago in het buitenland wilden beklemtonen, had het Belgisch cultureel beleid geen duidelijk profiel. Het kampte met een culturele tweeslachtigheid die in het buitenland niet zo gemakkelijk was uit te leggen. Van een consistente taalpolitiek was ook geen sprake, aangezien er in België zowel Frans als Nederlands wordt gesproken, en zelfs Duits. Het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Belgische buitenlandse diplomatieke en consulaire diensten waren daarentegen hoofdzakelijk

franstalig, waardoor België in het buitenland doorging als een franstalig land.

Hierin kwam verandering met de grondwetsherziening van 1970. Drie cultuurgemeenschappen, de Franstalige, de Duitstalige en de Nederlandstalige, werden ingesteld, met eigen cultuurparlementen (zg. 'cultuurraden'), die elk bevoegd werden voor culturele aangelegenheden. Volgens grondwetsartikel 59bis werden de gemeenschappen ook bevoegd voor de internationale culturele samenwerking. Dit was niet toevallig. Het Centrum Harmel, dat een denktank was voor de Belgische communautaire problematiek, stelde al in 1958 dat de gemeenschappen het recht dienden te hebben eigen culturele betrekkingen te onderhouden met het buitenland en speciaal met landen waarmee zij een cultuur deelden.

Aangezien Vlaanderen in die jaren slechts bevoegdheden had op het culturele vlak, was de minister van Cultuur tegelijkertijd de minister van het Vlaams buitenlands beleid. De eerste stappen die Vlaanderen in het buitenland zette, waren dan ook van culturele aard. De openvolgende ministers Frans Van Mechelen (1968-1972), Jos Chabert (1973-1974) en Rika De Backer (1974-1981) grepen deze gelegenheid aan om een actief buitenlands cultureel beleid te voeren. In het buitenland werden culturele huizen opgericht (*De Brakke Grond* in Amsterdam, een cultureel huis in Japan; verwoede pogingen om in Rijsel [in Frans-Vlaanderen] een Vlaams-Nederlands huis op te bouwen, draaiden op niets uit) en er werd geijverd voor de aanstelling van eigen Vlaamse culturele attachés (hetgeen voorlopig mislukte). Via bilaterale akkoorden, onder invloed van de democratiserings- en de participatiegedachten in die jaren, trachtte men zoveel mogelijk mensen te betrekken bij deze buitenlandse contacten. Vooral uitwisseling werd gestimuleerd.

Niettemin zou de opbouw van een Vlaams buitenlands cultureel beleid nog lange tijd worden afgeremd. De staatsvorming bleek immers grote hiaten te vertonen. Het fameuze artikel 59bis bleek niet compatibel te zijn met artikel 68, volgens hetwelk de koning bevoegd was voor het buitenlands beleid. Dit zou jarenlang leiden tot juridische discussies, die uiteindelijk pas in 1993 beslecht werden met het St. Michielsakkoord. Vervolgens was er de voortdurende obstructie van het federale ministerie van Buitenlandse Zaken en de koning met zijn unitaristische omgeving. Nog in 1974 onderstreepte de minister van Buitenlandse Zaken krachtig dat de culturele betrekkingen een integraal onderdeel vormden van de (federale) buitenlandse politiek. Deze stellingname paste wel in de algemene internationale context, maar stond haaks op de interne staatkundige evolutie van België. Pogingen tot oprichting van een 'commissariaat-generaal' voor de voorbereiding en uitvoering van het Vlaams buitenlands cultureel beleid werden jarenlang afgeremd.⁹

De Groot-Nederlandse identiteit

Ook als natievormend element miste het Vlaams buitenlands cultureel beleid zijn doel omwille van de taal- en cultuurverwantschap met Nederland. Vooral de taalverwantschap leidde tot veel begripsverwarring in het buitenland. De Vlaamse Gemeenschap probeerde daarom een gezamenlijke taalpolitiek met Nederland op touw te zetten. Zo werd binnen de 'Gemengde Commissie ter uitvoering van het Belgisch-Nederlands cultureel akkoord' in 1972 een subcommissie Neerlandistiek opgericht, die de leerstoelen Nederlands aan buitenlandse universiteiten zou ondersteunen. Tevens werd in 1975 een werkgroep geïnstalleerd die belast werd met voorbereiding van een gemeenschappelijk instituut dat de zorg van de Nederlandse taal op zich zou nemen (de latere Taalunie).

De Vlaamse politieke elite uit die jaren was opgevoed met de Groot-Nederlandse gedachte. Deze Groot-Nederlandisten lanceerden aan het begin van de jaren '60 de idee van 'culturele integratie', in de zin van het streven naar een gezamenlijk Vlaams-Nederlands overheidsbeleid inzake de Nederlandse cultuur in ruime zin. Hierbij lieten zij zich niet alleen inspireren door de zogeheten taal- en stamverwantschap, maar ook door de integratie-idee op Europees vlak. Deze Groot-Nederlandse gedachte stelde in feite grotendeels op een mythe waarbij de romantische opvatting 'de taal is gansch het volk' het *Leitmotiv* vormde. Het gemeenschappelijk verleden, waar zo vaak naar werd verwezen, beperkte zich strikt genomen tot een periode van slechts 37 jaar.¹⁰ De Groot-Nederlandse mythe droeg wél bij tot de identiteitsvorming van de Vlamingen in de jaren '60, al was het een probleem dat aan Nederlandse zijde deze mythe niet gedeeld werd.

Tussen de wil tot culturele integratie met Nederland en het streven naar culturele autonomie in Vlaanderen bestond aanvankelijk een positieve wisselwerking. De samenwerking met Nederland versterkte immers de positie van de Vlamingen in eigen land. Maar zodra de Vlaamse culturele autonomie een feit was, stond de Groot-Nederlandse gedachte een duidelijke profilering van Vlaanderen in het buitenland veeleer in de weg. Vlaamse politici wilden enerzijds de uitstraling en de eigen identiteit van Vlaanderen bevorderen, maar associeerden zich anderzijds vanuit hun Groot-Nederlands idealisme met Nederland. Deze dubbelzinnige houding weerspiegelde zich onder meer in de naamgeving van de minister van 'Nederlandse' cultuur, en van het eerste Vlaamse parlement, de 'Nederlandse' cultuurraad, wat nog meer verwarring schiep in het buitenland.

Prioriteit voor het economische in de jaren '80

Pas na de volgende stap in de staatsvorming, in 1980, werd duidelijk dat de politieke elite uiteindelijk

koos voor de profilering van Vlaanderen en niet voor de uitstraling van de gemeenschappelijke Nederlandse cultuur. De Belgische staatsvorming had een eigen dynamiek ontwikkeld, waarbij de deelstaten inmiddels ook bevoegdheden hadden verkregen, o.m. op het gebied van de economie en persoonsgebonden materies. Het streven naar volwaardige autonomie voor beide landsdelen kwam voorop te staan. De voorstanders van de Groot-Nederlandse culturele samenwerking zagen deze evolutie met lede ogen aan en betreurden dit nieuwe Vlaamse zelfbewustzijn, dat voor hen gelijkstond met een verengd nationalisme.

Door de prioritair aandacht voor de economie en het groeiend Vlaams zelfvertrouwen ten gevolge van de economische voorsprong van Vlaanderen in België – toenmalig minister-president Gaston Geens sprak van een land met twee snelheden en lanceerde het project Flanders Technology – verminderde de belangstelling voor samenwerking met Nederland. Er trad een verzakelijking op van de contacten. De algemene economische crisis had mede tot gevolg dat er geen geld was voor grote projecten. De Taalunie (1980) en *De Brakke Grond* (1981) ondervonden het aan den lijve. De samenwerking werd op een laag pitje gezet.

De staatsvorming en het neo-liberalisme van de jaren '80 hadden ook hun weerslag op het buitenlands beleid van Vlaanderen. Daar waar het buitenlands cultureel beleid in de jaren '70 samenviel met het buitenlands beleid van Vlaanderen, werd het cultureel aspect met de uitbreiding van de bevoegdheden steeds meer ondergeschikt aan andere belangen. Buitenlands cultureel beleid werd steeds meer beschouwd als een vorm van *public relations* en een middel voor economische promotie. Vanaf dan trad Vlaanderen, paradoxaal genoeg, in het spoor van het 'Belgisch' buitenlands beleid. Zijn buitenlandse politiek werd nu vooral bepaald door sociaal-economische dossiers.¹¹

De St. Michielsakkoorden: een mijlpaal

Een volwaardig Vlaams buitenlands beleid werd pas mogelijk met de bijzondere wet van 5 mei 1993. In het nieuwe federale België wordt het beginsel *in foro interno, in foro externo* toegepast. Dit wil zeggen dat alle terreinen waarvoor de deelstaten bevoegd zijn op binnenlands vlak, ook behoren tot hun bevoegdheden op buitenlands vlak. Elk bestuursniveau – de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen – krijgt de mogelijkheid om inzake zijn eigen bevoegdheden een eigen buitenlands beleid te voeren, dat onder meer het afsluiten van buitenlandse verdragen omvat (*ius tractatum*). Tegelijk beschikken de gewesten en gemeenschappen over de grootst mogelijke autonomie om hun eigen bevoegdheden uit te oefenen. Er bestaat géén juridische hiërarchie tussen het federale en het regionale niveau.

Hoe belangrijk deze verwezenlijking ook moge zijn voor de Vlaamse ontvoogding, er blijven nog grote handcaps bestaan:

- Een gevolg van deze radicale maar complexe vernieuwing is de creatie van een netwerk van samenwerkingsstructuren en -overeenkomsten. Dit verplicht alle bevoegde instanties tot het sluiten van compromissen, willen ze een complete blokkering van het Belgisch buitenlands beleid vermijden.
- De deelstaten beschikken wel over verdragsrecht, maar hebben niet het recht diplomatieke missies te zenden en te ontvangen (*ius legationis*). Dat blijft het prerogatief van de Belgische federale regering. Dit belet niet dat Vlaanderen poogt via een netwerk van gemeenschapsattachés een parallel diplomatiek circuit op te bouwen.¹²
- Gezien het unieke karakter van dit verdragsrecht voor deelstaten in het internationaal recht, zijn de meeste landen niet op de hoogte van de mogelijkheden hiervan en staan sommige landen er zelfs enigszins wantrouwig tegenover.
- Verder blijven sommige bevoegdheden, zoals ontwikkelings samenwerking en wetenschapsbeleid (buitenlandse handel wordt binnenkort overgeheveld), gedeeltelijk federaal. Het streven naar homogene bevoegdheidspakketten, ook op het gebied van het buitenlands beleid, komt weer op de agenda van een volgende staatshervorming.

Een gewijzigde internationale context

Ook de internationale context is intussen sterk gewijzigd. Het belang van multilaterale contacten is sterk toegenomen. Dit is een direct gevolg van de globaliseringstendens. Instituties als de Europese Unie zijn gestaag geëvolueerd en hun macht is steeds verder uitgebreid. Dit maakt dat buitenlands beleid hoe langer hoe meer in het verlengde ligt van het binnenlands beleid. De rol van de minister van Buitenlandse Zaken wordt daardoor uitgehold. Denk maar aan alle minister-raden in Europees verband, waarbij telkens de betrokken minister, bevoegd voor dat onderdeel, de dienst uitmaakt. Met andere woorden, de internationale bevoegdheid is uitgesmeerd over beleidsdepartementen en de macht situeert zich hoe langer hoe meer bij alternatieve netwerken achter de schermen.

De keerzijde van deze globalisering is de hang naar het eigene, het opkomen voor de eigen nationaliteit, de culturele identiteit. De bipolaire wereld hield de naoorlogse geopolitiek min of meer in evenwicht. Sinds het wegvallen van het IJzeren Gordijn verspreidt een golf van nationalisme zich, niet alleen in de voormalige Sovjetunie, maar ook in Europa en elders in de wereld. Dit leidt soms tot excessen, zoals in voormalig Joegoslavië en in Rwanda. Anderzijds krijgt de culturele identiteit

hierdoor opnieuw aandacht in de buitenlandse betrekkingen, niet alleen op politiek-diplomatiek terrein, maar ook bij economische contacten. *Marketeers* storten zich op de cultuurverschillen voor het voeren van een internationaal marketingbeleid.¹³

Naar een geïntegreerd Vlaams buitenlands beleid?

Op welke manier werden de nieuwe bevoegdheden nu ingevuld door de Vlaamse regering tegen die gewijzigde internationale achtergrond? De Vlaamse regering koos ervoor alle contacten met het buitenland onder één minister, voormalig minister-president Luc Van den Brande, samen te brengen. Deze streefde ernaar een volwaardig geïntegreerd Vlaams buitenlands beleid te voeren. Het Vlaams cultureel beleid werd voortaan ingepast in het algemeen buitenlands beleid, met het accent op de ondersteuning van het imago van Vlaanderen in het buitenland: 'We kunnen stellen dat diplomatie eigenlijk een synoniem is voor public relations, de buitenlandse betrekkingen van een land of een subnatie.'¹⁴ De begroting van de dienst Externe Betrekkingen werd daartoe in 1993 met een kwart verhoogd.

Naamsbekendheid en imago zijn vooral van belang om de handelscontacten te vergemakkelijken. Cultuur wordt dan gezien als een economische hefboom.¹⁵ Voorbeelden van culturele acties van de Vlaamse regering waren 'Antwerpen culturele hoofdstad van Europa' (1993), het Van Dyck-jaar (1999), het project Vlaanderen-Europa 2002 en, niet te vergeten, de jaarlijkse aanwijzing van een reeks 'culturele ambassadeurs'. Enige mythevorming werd hierbij niet geschuwd.¹⁶ Het buitenlands cultureel beleid was in die zin ook onderdeel van een bewuste politiek van *nation-building*. Dit tot grote ergernis van de Franstalige gemeenschap in België en ook van vrij veel kunstenaars die hierin een annexatie zien van de kunstwereld door de politiek, wat haaks staat op de autonomie van de kunsten. Sommigen menen dat dit soort cultureel nationalisme onverenigbaar is met de mondialisering en de daarmee samenhangende multiculturele samenleving. De electorale successen van het Vlaams Blok sinds 1991, de opkomst van extreem-rechts in Europa, de gebeurtenissen in ex-Joegoslavië, hebben van woorden als culturele identiteit en nationalisme nu eenmaal erg beladen begrippen gemaakt en vergrooten nog de argwaan van sommige intellectuelen.¹⁷

Het initiatief van de culturele ambassadeurs leidde ook tot heel wat wrijvingen tussen de minister-president Luc Van den Brande en zijn CVP-partijgenoot en minister van Cultuur, Luc Martens. Terwijl Martens op basis van een adviesstelsel zo evenwichtig mogelijk de subsidies in de culturele sector diende te verdelen, beschikte de minister-president over een eigen budget, dat hij naar eigen goeddunken kon toewijzen en dat de

verdeling van de schaarse cultuursubsidies doorkruiste. Na overleg werd deze situatie rechtgetrokken. In 1994 verhuisde een deel van dit budget naar de begroting van Cultuur, terwijl de keuze van de culturele ambassadeurs voortaan aan een evaluatiecommissie werd toevertrouwd. Toch bleef de minister-president beschikken over een budget om een aantal projecten met grote internationale uitstraling te ondersteunen, naast een aantal verenigingen en instellingen met internationale activiteiten.¹⁸

De minister-president trachtte ook via het concept van de culturele regio's en het Europa van de culturen Vlaanderen als sterregio in Europa te propageren. Tegelijkertijd kon hij de bilaterale contacten met gelijkgezinde regio's of kleinere staten ontwikkelen door gebruik te maken van het verdragsrecht. Hier gaat het niet om culturele akkoorden, maar om ruimere akkoorden, die vooral betrekking hebben op economische uitwisseling en samenwerking. Het eerste akkoord dat Vlaanderen afzonderlijk sloot, was met Polen in 1994.

Nederland bleef de bevoorrechte partner van Vlaanderen, maar de samenwerking werd verder ontwikkeld 'op basis van een gelijkwaardig en volwaardig partnerschap'.¹⁹ De Groot-Nederlandse gedachte is hierbij niet meer aan de orde. Minister-president Luc Van den Brande antwoordde op vragen van journalisten in 1993: 'Stelt U zich gerust, een herstel van de Zeventien Provinciën staat niet op de agenda.' De steeds verder gaande Europese integratie noopt beide landen niettemin tot nauwere samenwerking, zeker wat betreft de bescherming van de Nederlandse taal. Zowel de Europese eenmaking als de diepgaande hervorming van de Belgische staat met het St. Michielsakkoord heeft aan Nederlandse zijde een toenemende belangstelling voor samenwerking met Vlaanderen meegebracht. Hoewel voor velen die samenwerking nog niet ver genoeg gaat, worden de onderhandelingen in de eerste plaats op zakelijke gronden gevoerd. Men kan zich zelfs afvragen of het Taalunie-verdrag (1980), dat volgens de letter zeer ver gaat in het afstaan van beider bevoegdheden aan een quasi supra-nationale instelling, vandaag de dag nog mogelijk zou zijn. De Taalunie is er in de eerste plaats gekomen dank zij het taai geloof van enkele beleidsmensen in een culturele integratie met Nederland.²⁰ Hun motieven en vastberadenheid zouden vandaag de dag wellicht afgedaan worden als een romantische bevlogenheid.

Een paars-groen keerpunt?

Welke invulling wil de jonge Vlaamse paars-groene regering geven aan het buitenlands cultureel beleid? Huidig minister-president Patrick Dewael (VLD) heeft alvast besloten dat alles met betrekking tot het buitenlands cultureel beleid thuishoort bij de minister van Cultuur. Hij kiest dus voor een *low profile*. Zijn beleids-

nota bevat geen enkele concrete verwijzing naar culturele profilering van Vlaanderen in het buitenland. Bij de bilaterale contacten zijn voor het eerst geen prioriteiten vastgelegd op basis van culturele verwantschap. Hij verantwoordt het Vlaams buitenlands beleid als volgt: 'Geheel binnen de grenzen van de federale loyaliteit zal de Vlaamse regering haar internationale beleidsautonomie doen respecteren en haar bevoegdheden ten volle uitspelen.'²¹ Hiermee geeft hij aan dat het Vlaams beleid zich volledig zal inpassen in het Belgisch buitenlands beleid.

In tegenstelling tot zijn Vlaamse collega wijdt de Belgische minister van Buitenlandse Zaken, de franstalige liberaal Louis Michel, een heel hoofdstuk aan de imagovorming van België in het buitenland. Dit is nieuw in het Belgisch buitenlands beleid en vindt zijn verklaring in de recente schandalen die het land teisterden. Denk maar aan de affaire-Dutroux, het Agusta-schandaal met het aftreden van Willy Claes als secretaris-generaal van de NAVO en de dioxine-crisis. Michel wil van België weer een voorbeeld maken in Europa.

Op basis van de federale loyaliteit laat Dewael de culturele profilering van Vlaanderen in het buitenland voor wat ze is. Zijn beleidsnota draait dan ook vooral rond economische belangen. Via bevordering van de export en directe investeringen in het buitenland wil hij de economische groei in Vlaanderen ondersteunen. Met zijn Kleurennota van 11 juli 2000 (de Vlaamse nationale feestdag) bekent de minister-president 'kleur'. Hij wil de internationale dimensie binnen Vlaanderen brengen in plaats van omgekeerd. *Act locally, think globally*, luidt het devies.

Wat zijn nu de plannen van minister van Cultuur Bert Aniaux met de overgedragen 200 miljoen BF? Men zou van hem als Vlaams-nationalist (Volksunie) verwachten dat hij dit instrument zou aangrijpen voor natievorming binnen Vlaanderen en promotie van Vlaanderen in het buitenland. Niets is minder waar: 'Wij beschouwen Vlaanderen vandaag als een vanzelfsprekend gegeven [...] De Vlaamse gemeenschap bestaat. Wij hebben de mythes niet nodig om ze als een boeiende mogelijkheid in te schatten[...] Een internationaal cultureel beleid moet een cultuurbeleid zijn. Het mag niet ten dienste staan van een ander internationaal beleid, zoals het economische of politieke.'²² Hiermee zet de minister zich duidelijk af tegen een buitenlands cultureel beleid als instrument van natievorming of promotie. Bovendien is er nog geen inhoud gegeven aan dit beleid. In de beleidsnota wordt de internationale culturele werking (met inbegrip van een gezamenlijk taalbeleid met Nederland) hoofdzakelijk geïnterpreteerd als het verlengde van het kunstbeleid. De aandacht gaat in de eerste plaats naar ondersteuning van organisaties die optreden in het buitenland en van organisaties of projecten met een internationaal karakter. Een globale

visie ontbreekt. Het ziet ernaar uit dat de minister de internationale werking wil koppelen aan zijn steunpunten-beleid.²³ Dit wil zeggen dat de steunpunten per sector een eigen internationale activiteit kunnen uitstippen. Gevaar hierbij is wel een grote versnippering van de middelen.²⁴

Besluit

Na één jaar paars-groene regering lijkt er vooralsnog geen grote verandering te hebben plaatsgevonden in het buitenlands cultureel beleid in vergelijking met de vorige regering. De meeste projecten lopen door. Er worden zelfs nieuwe gemeenschapsattachés in het vooruitzicht gesteld in Parijs, Berlijn en later ook Londen. De samenwerking met Nederland wordt geïntensiveerd en de Taalunie krijgt misschien een grotere rol toebedeeld. Alleen een buitenlands cultureel beleid als instrument voor promotie wordt duidelijk verworpen. Is het dus blijkbaar een kwestie van stijl? Of is er meer aan de hand? Het is op zich zelf wel verwonderlijk dat een Vlaams minister-president, die zelf geen PR-stunts schuwde toen hij cultuurminister was – denk maar aan de actie-*Vlaanderen leeft* – zich nu zo bescheiden opstelt. Niet minder opvallend is dat zijn Vlaams-nationalistisch cultuurminister geen behoefte voelt een actief buitenlands cultureel beleid te voeren.

Welke motieven kunnen deze politieke keuze verklaren? *Allereerst* zou men kunnen aanvoeren dat door het toenemend belang van multilaterale dossiers het binnenlands beleid veel meer buitenlands beleid is geworden. Doordat alle ministers afzonderlijk voor hun bevoegdheidsdomein betrokken worden bij de internationale (lees Europese) besluitvorming, zou een afzonderlijk Vlaams buitenlands beleid nu voor een groot deel overbodig zijn. Deze stelling wordt echter tegengesproken door de feiten. Kijk maar naar de houding van de federale minister van Buitenlandse Zaken, Michel, die verwoede pogingen doet om België op de kaart te zetten. Bovendien zou men kunnen verwachten dat het specifiek buitenlands cultureel beleid enkel in belang kan toenemen, aangezien alle andere bevoegdheden hoe langer hoe meer worden overgedragen aan de Europese Unie. De afzonderlijke beleidsruimte van de Europese lidstaten zal op lange termijn alleen nog van culturele aard zijn.

Een tweede mogelijke verklaring is van partij-politieke aard. De Vlaamse paars-groene regering zou zich duidelijk willen afzetten tegen de voorgaande regeringen, die gedomineerd werden door de Christelijke Volkspartij. Voor het eerst sinds 1950 zit deze partij noch federaal-nationaal noch in Vlaanderen in de regering. Het project *Vlaanderen-Europa 2002* werd afgevoerd en vervangen door de *Kleurennota* van premier Dewael. Uiteraard zullen partijpolitieke gevoeligheden

meespelen, maar toch lijkt deze verklaring té veel voor de hand te liggen.

Meer plausibel is, *ten derde*, dat de paars-groene regering een verborgen agenda heeft en daarvoor een bepaalde strategie ontwikkelt. Door zich loyaal op te stellen ten aanzien van de federale regering, wil de Vlaamse regering de Walen gunstig stemmen, om op die manier goodwill te creëren op het communautaire vlak. Belangrijke dossiers staan immers op stapel, zoals de fiscale autonomie en de herziening van de financieringswet voor de gemeenschappen – typisch liberale dossiers overigens. Hiervoor kunnen de politici beter de vroegere methoden en overlegstrategieën staken, die telkens tot blokkering hebben geleid. Iedere grootspraak dient vermeden te worden, om op die manier terreinwinst te boeken. Met andere woorden: het is de binnenlandse agenda die mede de buitenlandse politiek van Vlaanderen bepaalt. Of dit al dan niet tot resultaten zal leiden, moet vooralsnog worden afgewacht.

Noten

- 1 Francisco Aldecoa en Michael Keating, *Paradiplomacy in action. The foreign relations of subnational governments*, 1999.
- 2 Harry Van Velthoven, 'De Vlaamse Beweging vanuit internationaal-comparatief perspectief', in: *Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, Tielt, 1998, blz. 109-116.
- 3 Ernst H. Kossmann, *Een tuchteloos probleem, De natie in de Nederlanden*, Leuven: Davidsfonds, 1994. De Nederlandse historicus Kossmann spreekt in dit verband van een 'zendingsbewustzijn'.
- 4 In België werd op 10 juli 1962 Renaat Van Elslande in de regering-Lefèvre-Spaak minister van Cultuur en adjunct voor Nationale Opvoeding.
- 5 Verslag van de veertiende zitting van de algemene vergadering, artikel 8: 'Men zal de culturele samenwerking beoefenen tot wederzijds voordeel van alle naties. De uitwisselingen die hiertoe aanleiding kunnen geven, zullen in een geest van algemene wederkerigheid worden geregeld.'
- 6 Annick Schramme, *Vlaanderen en zijn grote buitenland. De opbouw van een internationaal cultureel beleid*, Tielt: Lannoo, 1999, blz. 38.
- 7 *Internationaal cultureel beleid. Rapport van het Centrum voor Staatskundige Vorming*, Den Haag, 1971.
- 8 Renaat Van Elslande, *Nota ter inleiding van het debat over het beleid inzake internationale culturele samenwerking*, Brussel, 1974. De Fransen stelden onomwonden: 'De expansie van Frankrijks taal, de verspreiding van zijn cultuur en gedachten, de aantrekkingskracht van zijn letterkunde [...] zijn essentiële instrumenten voor buitenlandse politiek.' Het uitgangspunt van de Duitsers liet ook geen twijfel bestaan: 'Het onderwijs van de Duitse taal is de basis van elke culturele werking in het buitenland. De bevordering van het onderricht Duits dient de hoogste prioriteit te genieten.'
- 9 Pas in 1982 trad dit commissariaat in werking, en dan nog in een erg afgezwakte vorm. Nog geen drie jaar later werden zijn bevoegdheden verruimd en vervolgens werd het commissariaat ondergebracht bij de dienst Externe Betrekkingen.

- 10 Ludo Simons, *Antwerpen-Den Haag retour*, Tiel: Lannoo, 1999, blz. 126.
- 11 Rik Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek*, Leuven: Van Halewyck, blz. 507.
- 12 Luc Reyckler, 'Federalisering van het buitenlands beleid van België', in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 1993, blz. 394-398.
- 13 Zie bijv. Jean-Claude Usunier, *Marketing tussen culturen, een culturele benadering van internationale marketing*, Den Haag, 1995; Valérie Hudson, *Culture and foreign policy*, Londen, 1997.
- 14 Luc Van den Brande, *Vlaanderen internationaal*, Beleidsbrief 1995, blz. 47.
- 15 In *NRC Handelsblad* van 17 januari 1997 verklaarde Van den Brande omtrent het Vlaamse buitenlandse beleid: 'Het gaat om keuzes op het gebied van de economie.'
- 16 'Het initiatief van de Culturele Ambassadeurs van Vlaanderen wil via de erkenning en/of de extra financiële middelen de Vlaamse kunstwereld versterken in binnen- en buitenland. Door deze uitstraling bewijzen ze een dienst aan de gehele Vlaamse Gemeenschap, want voortbouwend op de wereldvermaardheid van de Vlaamse schilderschool, geven ze een nieuwe impuls aan de hedendaagse creativiteit.' Zie Van den Brande, a.w. noot 14, blz. 49.
- 17 Zie bijv. Marc Reynebeau, *Het klauwen van de leeuw. De Vlaamse identiteit van de 12de tot 21ste eeuw*, Leuven: Van Halewyck, 1995; Dieter Lesage, 'Onzuivere gedachten. Over het Vlaanderen van de Minister-President', in: *Dedalus*, Antwerpen, 1996.
- 18 Het budget voor 1998 bedroeg 273,1 miljoen Bfr. Zie Els Baeten, *Theater buitengaats*, Brussel: VTI, 1999.
- 19 Van den Brande, a.w. noot 14, blz. 15.
- 20 Een sleutelrol speelde Johan Fleerackers, die twaalf jaar lang (1965-1977) kabinetschef was van de opeenvolgende ministers van Cultuur. Zie over Fleerackers ook de recensie van Maarten Mourik verder in deze aflevering.
- 21 *Beleidsnota 2000-2004*, blz. 8.
- 22 *Ibid.*, blz. 32 en 34.
- 23 Een steunpunt is een organisatie of instantie die voor een bepaald deel van het culturele landschap ondersteuning verleent. Zie: *ibid.*, blz. 40-41.
- 24 Inspirerend zou o.m. de internationale culturele werking van de Noordse landen kunnen zijn, die vooral kiezen voor een *bottom-up*-aanpak met een diepgaander werking, zoals veelvuldige uitwisselingen en kleinschalige projecten in de sociaal-culturele sector of de opbouw van een cultureel netwerk in het buitenland. Zie Yvan Vandenberghe, David Crikemans, Timon Bo Salomonson, e.a., *Vlaams buitenlands beleid: Het politiek en strategisch belang van de samenwerking met de Noordse landen*, rapport Beleidsgericht Onderzoek Vlaanderen, Universitaire Instelling Antwerpen, 1999.

Over de auteur

DR. ANNICK SCHRAMME doceert cultuurbeleid binnen de (Voortgezette Academische Opleiding) cultuur management. Tevens is zij gastprofessor Belgisch buitenlands beleid aan de Universitaire Instelling Antwerpen.

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereide vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de *Internationale Spectator* worden ingeleverd bij mevr. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Agenda

Activiteit Wat kan er beter bij de VN-Veiligheidsraad?
(lezing door prof. mr Nico Schrijver)
Plaats Huize Molenaar, Korte Nieuwstraat 6, Utrecht
Organisator Ned. Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ), afd. Utrecht
Kosten f 30,- (studenten f 10,-) voor de lunch
Datum 13 okt. (12.15 - 14.00 u)
Aanmelding Dr H.A.H. Audretsch (fax 030-2287408)

U.S. Presidential Elections **Activiteit**
(debat met dr Stanley Sloan, prof. dr Galen A. Irwin en Willem Post, onder voorzitterschap van mr J. Th. Hoekema)
Perscentrum Nieuwspoor, Lange Poten 10, Den Haag
Atlantische Commissie/Atlantic and Pacific Exchange Program (APEP)
Plaats gratis
Organisator gratis
Kosten gratis
Datum 23 okt. (20.00 u)
Aanmelding Atlantische Commissie (tel. 070-3639495)

Activiteit US-Views on European Security and Defence Policy
(lezing door Stanley R. Sloan, van 1975 tot 1999
Congressional Specialist in International Security)
Plaats Defensievoorlichtingscentrum, Korte Houtstraat 21, Den Haag
Organisator NGIZ en Koninklijke Vereniging ter beoefening van de Krijgswetenschappen
Kosten gratis
Datum 24 okt. (20.00 u)
Aanmelding NGIZ (fax 070-3240264)

Activiteit Duitsland in Debat
(mw dr Limbach, president van het Bundesverfassungsgericht, spreekt over de rol van het Bundesverfassungsgericht in het politiek-maatschappelijk leven in Duitsland)
Plaats Duitsland Instituut, Herengracht 487, Amsterdam
Organisator Duitsland Instituut
Kosten gratis
Datum 26 okt. (16.00 u)
Aanmelding Duitsland Instituut

Foreign Policy of the European Union **Activiteit**
(Liberale Internationale lezing door Javier Solana, secretaris-generaal van de Europese Raad en Hoge Vertegenwoordiger voor het Europees Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid)
Plaats Pleinzaal van Sociëteit De Witte, Plein 24, Den Haag
Organisator Liberale Internationale, Groep Nederland (LIGN)
Kosten gratis
Datum 7 nov. (20.00 u)
Aanmelding vóór 23 okt. bij H.J.E. Trinthamer, secretaris LIGN (tel. 070-3608276)

Belgische bronnen van buitenlands beleid

J.W.L. BROUWER

IN 1988 KREEG DE KONINKLIJKE ACADEMIE van België het groene licht om een documenteneditie samen te stellen over de Belgische buitenlandse betrekkingen van 1940 tot 1960. De eerste twee delen liggen thans voor ons. Ze behandelen de regeringspolitiek tijdens de Londense ballingschap 1941-1944 en het defensiebeleid 1944-1960. De serie is thematisch opgezet en geordend. Over niet al te lange tijd zal het deel over de Benelux verschijnen. De volgende delen zullen handelen over, onder meer, Europa, de Verenigde Naties en de Overzeese Gebiedsdelen. In totaal zal het gaan om negen delen.

Met deze serie lijkt België Nederland in de documenteneditie op een achterstand te zetten. Het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (ING), dat sinds 1976 de serie *Documenten betreffende de Buitenlandse Politiek van Nederland 1940-1945* uitgeeft, is immers 'pas' bij deel VI. Maar de delen van het ING zijn geheel anders opgezet dan die van de Koninklijke Academie van België. Ze zijn veel uitgebreider, elk deel omvat meestal slechts enkele maanden. Bijvoorbeeld deel VI (december 1942-juni 1943) bevat 402 documenten. Ter vergelijking: de Belgische uitgave bevat voor de vier behandelde jaren slechts 212 documenten. De Belgische uitgever kozen dus voor een beperkter en sneller aanpak.

Wetenschappelijk gezien is de uitgebreide aanpak interessanter. Voorstanders van een beperktere uitgave

voeren echter, niet helemaal onterecht, aan dat ook een uitgebreide selectie slechts een selectie is en dat de onderzoeker daarom toch de archieven in zal moeten en dan veel meer gebaat is met een korte 'inleiding' die hem voldoende aanknopingspunten geeft. De Belgische keuze is dan ook alleszins verdedigbaar.

Dat zijn niet de vele kleine en grote slordigheden die de eerste twee delen ontsieren. Het begint al met de titels. Deel I zou handelen over de jaren 1941-1944, terwijl de bundel opent met enkele documenten uit de herfst van 1940. Wanneer we afgaan op de titel, loopt ook deel II vanaf 1941, maar het vroegste document blijkt nota bene uit 1944 te dateren. Opvallend zijn voorts de grote verschillen in de annotatie in de twee delen. Daarnaast zijn in deel I de Franstalige inleidingen op de diverse thema's buitengewoon slecht vertaald in het Nederlands. In dit deel valt ook op dat veel namen van Nederlandse beleidsmakers zijn verhaspeld (bijvoorbeeld Van

J. Gotovitch (red.): *Documents diplomatiques belges 1941-1960. De l'indépendance à l'interdépendance. Tome I Le gouvernement belge de Londres 1941-1944. Belgische diplomatieke stukken 1941-1960. Van onafhankelijkheid tot onderlinge afhankelijkheid. Boekdeel I De Belgische regering te Londen 1941-1944.*

Brussel: Académie royale de Belgique/Koninklijke Academie van België, 1998; 496 blz.; 2.500 Bfr.; ISBN: 2-8031-0158

L. De Vos, P. Deloge, E. Rooms en J.-M. Sterkendries (red.): *Belgische diplomatieke stukken 1941-1960. Van onafhankelijkheid tot onderlinge afhankelijkheid. Boekdeel II Defensie 1941-1960 Documents diplomatiques belges 1941-1960. De l'indépendance à l'interdépendance. Tome II Défense 1941-1960.*

Brussel: Koninklijke Academie van België/Académie royale de Belgique, 1998; 582 blz.; 2.500 Bfr.; ISBN: 90-6569-670-9

den Broecke in plaats van Van den Broek). Ten slotte is het register van deel II zeer onvolledig.

Uit de inleidingen blijkt niet in hoeverre de keuze voor een beperkter aanpak mede werd ingegeven door niet-wetenschappelijke motieven. De Belgische overheidsarchieven zijn namelijk verre van toegankelijk. Alleen het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zijn deuren voor onderzoekers geopend. En de staat van die archieven laat voor de periode tot 1960 nogal te wensen over. Het gebrek aan dossiers voor de jaren 1940-1944 doet José Gotovitch in deel I spreken van 'een ware heuristi-

sche ramp'. Hij heeft een uitweg proberen te vinden door bijvoorbeeld voor de ontstaansgeschiedenis van de Benelux zijn toevlucht te zoeken in particuliere archieven. Ook deel II lijkt de sporen te dragen van de gebrekkige staat van de archieven. Zo contrasteert de relatief grondige behandeling van de Belgische deelname aan de militaire bezetting van Duitsland (30 documenten) met de schamele vier stukken over de Amerikaanse militaire hulpverlening na 1949. Waren over dat laatste – voor België toch zeer belangrijke – onderwerp niet meer stukken voorhanden? Misschien hadden de uitgevers hier iets over moeten zeggen.

De beperkingen van de documentenkeuze, alsmede de kritiek op de eindredactie, nemen niet weg dat het hier gaat om een waardevolle uitgave. In grote lijnen kan men België's buitenlandse politiek tot en met 1959 volgen. In deel I komen onder meer aan de orde de inschakeling van België in de geallieerde oorlogvoering, de Kongo, Belgische visies op de naoor-

logse wereld, de betrekkingen met 'de grote Geallieerden' en de Benelux. In deel II: de Duitse kwestie, de militaire samenwerking in Europa (inclusief de Europese Defensiegemeenschap), de Sovjetunie en de NAVO. Het is helaas onmogelijk hier diep in te gaan op de inhoud. Ik volsta met twee voorbeelden. Wij wisten al dat de Benelux-samenwerking in eerste aanzet vooral het werk was van twee personen: de Belgische minister van Economische Zaken Camille Gutt en de Nederlandse minister van Financiën Johannes van den Broek. Nu blijkt dat Paul-Henri Spaak aanvankelijk net zo gekant was tegen het overleg als zijn Nederlandse collega Eelco van Kleffens. In juni 1941 schreef Spaak aan Gutt: 'il est absolument impossible de conclure, dès le temps de guerre, un accord économique d'une importance aussi grande qu'une union douanière.' (deel I, blz. 392) In deel II valt op hoe frequent het Nederlands-Belgisch overleg in de jaren '50 nog was als het ging om het veiligheidsbeleid; maar ook hoezeer de Belgen

demandeur waren en telkens stuitten op Nederlandse tegenzin de samenwerking te intensiveren.

Luc de Vos zegt in deel II te hebben gekozen voor documenten 'die voortspruiten uit de contacten met onze belangrijkste gesprekspartners, namelijk Nederland, Frankrijk, het Groothertogdom Luxemburg, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie en Duitsland'. Die opsomming is veelzeggend. Ze lijkt, ook gezien de gepresenteerde documenten, een prioriteitenlijstje te zijn. Het Nederlands lijstje voor de jaren '50 zal er ongetwijfeld anders uitzien: België, de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk, de Sovjetunie en Luxemburg. Het verschil in volgorde verklaart waarschijnlijk waarom de Benelux nooit is geworden wat velen (ook in Nederland) ervan hadden gehoopt.

DR J.W.L. BROUWER is historicus. Hij is als onderzoeker werkzaam op het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in Nijmegen en als docent geschiedenis verbonden aan de Universiteit Leiden.

Vlaams Blok en Vlaamse identiteit belicht

DIRK ROCHTUS

Er bestaan heel wat slechte boeken over het Vlaams Blok. Boeken waarmee de auteurs zichzelf willen profileren als volleerde antifascisten, als behorende tot het 'goede kamp'. De wetenschappelijke analyse, de zoektocht naar de waarheid moet daar dikwijls onder lijden. Rinke van den Brink, journalist bij *Vrij Nederland*, vormt hierop een uitzondering. Hij hoeft zich niet te bewijzen, hij staat immers bekend om diepgaande studies over extreem-rechts. De titels van zijn werken liegen er niet om: *De Internationale van de haat* (1994) of het in 1999 verschenen *De jonge Turken van het Vlaams Blok*. Er zit een flinke dosis ironie in de titel van een boek dat de vaandeldragers van het Vlaams Blok, een als racistisch

geboekstaafde partij, als 'Jonge Turken' bestempelt.

Tegelijk beroert hij het geheim van het succes van die partij: haar leiding berust bij jonge, dynamische en zelfverzekerde figuren, niet bij chagrijnige, verbitterde oude mannetjes of *Ewiggestrige*, zoals bij extreem-rechts in Nederland (voor zover dat nog bestaat). Wat niet betekent dat er geen neo-nazi's rond-

Rinke van den Brink: De jonge Turken van het Vlaams Blok. Extreem-rechts tussen uniform en maatpak.

Gent/Amsterdam: Uitgeverij Scoop/Uitgeverij Jan Mets, 1999; 240 blz.; f 39,90; ISBN: 90-5312-130-7

Ludo Abicht e.a.: Hoe Vlaams zijn de Vlamingen? Over identiteit.

Leuven: Davidsfonds, 2000; 137 blz.; 595 Bfr.; ISBN: 90-5826-049-6

Robert Stallaerts: Historical Dictionary of Belgium.

Lanham, Maryland/Londen: The Scarecrow Press, Inc., 1999; 303 blz.; ISBN: 0-8108-3603-3

lopen in het Vlaams Blok, maar in het openbaar moeten ze zich voorlopig gedeisd houden. Een ander onder-

scheid tussen extreem-rechts in Vlaanderen, zoals belichaamd door het Vlaams Blok, en in andere landen is dat het Vlaams Blok uit de schoot van de Vlaamse Beweging komt. Net zoals het Ierse of het Baskische nationalisme kende en kent het Vlaamse zijn 'lauwen' en zijn 'rauwen', zijn democratisch en zijn radicaal ingesteld, maar een gemeenschappelijk punt is dat ze zich laven aan de bronnen van een beweging met een zekere intellectuele traditie. Dat maakt dat er in het Vlaams Blok mensen zitten met nog een zekere geestelijke spankracht in tegenstelling tot bijvoorbeeld extreem-rechtse partijen in Duitsland, die zich wentelen in een verschaald en primitief 'denken'. Frank Vanhecke, bijvoorbeeld, die op de leeftijd van 37 voorzitter werd van het Vlaams Blok (in 1996), en die zich spiegelt aan Gramsci's leer dat je eerst de culturele voor de politieke macht moet veroveren. Of Gerolf Annemans, die als geslepen jurist indruk maakte op vriend en vijand met zijn werk in de Commissie-Dutroux. Of Alexandra Colen, die een academische carrière op gaf om het 'wertconservatieve' boegbeeld van die partij te worden.

De leiding van het Vlaams Blok doe je dus niet zomaar af als een allegaartje van nostalgici in de hoop haar zo klein te krijgen. Dat is *wishful thinking* van progressief Vlaanderen dat er maar niet in slaagt de opeenvolgende successen van het Vlaams Blok te verklaren, laat staan te duiden. Van den Brinks boek kan daartoe een aanzet zijn. De Nederlandse journalist is die 'Jonge Turken' gaan opzoeken om de gegevens van zijn interviews telkens te verwerken in een schets van de persoonlijkheid, de overtuigingen en de loopbaan van de 'Jonge Turk' in kwestie. Daaruit komt naar voren dat het Vlaams Blok een huis is met vele kamers, waarin racisten (Filip De Winter) naast separatisten (Annemans) en culturele conservatieven (Colen) hokken. Het fundament blijft echter de autoritaire, door de volksgemeenschap gedragen Vlaams-nationale staat, de façade is

haast leninistisch te noemen met een partij als *avant-garde* die naar buiten toe geslotenheid demonstreert (*Fraktionsverbot* dus). Af en toe waart er een buitenissige figuur rond, zoals een 'nationaal-revolutionaire' Philippe Van der Sande, voorzitter van de Antwerpse provincieraad van het Vlaams Blok, die de Vlaamse Beweging en haar symbolen maar wat oubollig vindt.

In zijn inleiding, die als 'korte historie van het Vlaams Blok' bedoeld is, maakt Van den Brink gehakt van de domme stelling als zou het Vlaams Blok een 'one-issue partij' zijn. Behalve het kernstuk van de vreemdelingenhaat zijn er nog thema's als veiligheid, gezinswaarden, sociale zekerheid en uiteraard radicaal Vlaams-nationalisme. Van den Brink laat ons duidelijk zien dat het Vlaams Blok met intelligentie geleid wordt, een steeds grotere invloed uitoefent en van alle kritiek alleen maar sterker wordt. Hij besluit zijn inleiding niet erg optimistisch: 'Extreem-rechts is een blijvertje in Vlaanderen.' (blz. 21)

De Vlaamse Beweging heeft als emancipatiebeweging de meeste van haar doelstellingen in de loop van het 170-jarig bestaan van het Koninkrijk België kunnen realiseren. Er blijven nog wat pijnpunten of verzuchtingen over, maar al bij al staat het Vlaamse Huis binnen de Belgische wijk over-eind. Een nieuw streven dient zich aan: Wie zijn de bewoners ervan? Waaruit bestaat hun Vlaamse identiteit? Volgens Peter de Roover en Eric Ponette, redacteuren van een bundel opstellen van zo'n twintig vooraanstaande Vlaamse intellectuelen, ontketenen de neo-unitaristen, de belgicisten, die het federaliseringsproces al ver genoeg vinden gaan, een hetze tegen het concept van de 'Vlaamse identiteit'. Aangezien ze deze zouden ontkennen of minimaliseren, bestempelen De Roover en Ponette hen als 'negationisten'. Een misleidende term, want hij roept immers connotaties met Holocaust-loochenaars op.

De kwestie ligt in ieder geval gevoelig. Men denke aan de haarkloverij rond de kuststrook, die volledig

op het grondgebied van het Vlaamse Gewest ligt: ging/gaat het hier om 'Vlaamse kust' of 'Belgische kust'? De filosoof Guido Vanheeswijck ziet een parallel tussen het nadenken over Vlaamse en Europese identiteit. In Vlaanderen zowel als in Europa is de politiek te lang bezig geweest met het puur formele, met bevoegdheden, met het streven naar uitbreiding van de middelen, waardoor de inhoudelijke invulling van beide projecten achterwege bleef (blz. 126).

Identiteit is geen verdacht begrip meer. Het spanningsveld tussen globalisering en regionalisering heeft het denken erover aangezwengeld. Sommige auteurs, zoals de filosoof Abicht, wijzen op een correlatie tussen de verbondenheid met een bepaald groep, een identiteit, en internationale solidariteit. In dezelfde zin schrijven De Roover en Ponette: 'De samenwerking tussen volkeren is veel boeiender en veel rijker vanuit een bewaarde identiteit met een eigen culturele kleur, dan vanuit de grijze uniformiteit van de smeltkroes.' (blz. 19) Dat klopt, op voorwaarde dat die bepaalde identiteit zich baseert op een rationele en humanistische cultuur en effectief openstaat voor de wereld. Maar kan je dat ook zeggen van de Taliban-despoten die de bewoners van Afghanistan hun akelig-benepen opvattingen over identiteit en cultuur door de strot duwen?

In een boek over Vlaamse identiteit mag het aspect taal als 'emancipatie-instrument' en 'identiteitssymbool' niet ontbreken. De neerlandicus Ludo Beheydt maakt zich terecht zorgen over die groep van Vlamingen, veelal jongeren en intellectuelen, die aan hun Vlaamse identiteit het recht ontnemen om 'Vlaams' te spreken (blz. 43). Zeker naar buiten toe verzwakken deze provincialistisch ingestelde Vlamingen daarmee de positie van het Nederlands in Europa, in de wereld; naar binnen toe werken ze het gebruik van een schabouwelijk mengtaaltje, dat *de jure* noch *de facto* bestaat, in de hand en verbreden ze het ravijn tussen Essen en Roosen-

daal. Wat het debat over de Vlaamse identiteit – een 'byzantijns discussie-thema', aldus Manu Ruys, oud-hoofdredacteur van *De Standaard* – ons kan leren, is dat er een Belgische staat is, maar geen Belgische natie; een Vlaamse natie, maar geen Vlaamse staat. Het nadenken over identiteit kadert in het streven naar Vlaamse staatsvorming.

De Historical Dictionary of Belgium bevat naast een waslijst van namen en begrippen van 'Abortion Act' tot 'Zwarte Zondag' ook een literatuurlijst en een inleiding waarin de geschiedenis van het huidige België

vanaf de Romeinse tijd tot het einde van de 20ste eeuw geschetst wordt. Auteur Robert Stallaerts stipt aan dat het 'Europa van de regio's' aan belang wint ten koste van het 'unitaire' België. Bevreedend voor de buitenlandse lezer is de open vraag waarmee hij op dit gegeven reageert: 'Both Flanders and Wallonia would easily find their place, but what about the capital of Europe, Brussels?' Bevreedend, omdat hij de rol van Brussel als apart gewest en als twistappel tussen Franstaligen en Vlamingen onvoldoende belicht. Dat Brussel volgens ondergetekende voor de Vlamingen is

wat Istanboel is voor de Grieken – de culturele, symbolische hoofdstad waarin zij zelf een slinkende minderheid vormen – komt onvoldoende tot uiting. Jammer genoeg ontbreken in dit charmant ouderwets uitgegeven boek kaarten aan de hand waarvan de federale staatsstructuur zou kunnen worden geïllustreerd. De lezer moet het stellen met een geografische kaart van België uit lang vervlogen dagen.

DR DIRK ROCHTUS is docent diplomatieke geschiedenis aan de Lessius Hogeschool Antwerpen en gastdocent aan de Universiteit Antwerpen (UIA).

Een monument voor de culturele bevrijding van het Vlaamse volk

MAARTEN MOURIK

Aan de lezer die deze 'ingekorte versie' (sic) van een Leuvens proefschrift conscientieus heeft doorgewerkt, althans aan deze lezer, dringt zich in eerste aanleg het oordeel van de dichter Staring over een preek op: 'Het is goeie kost, maar met lang nat overgoten.' Ook ontkomt hij er niet aan bij tijd en wijle herinnerd te worden aan het gezegde over de bomen en het bos, waarbij ook nog een overmaat aan struikgewas het overzicht belemmert.

Maar wie de vermoeide ogen sluit en de rijkdom van het gebodene op zich laat inwerken, begint langzaam aan iets anders te zien, iets wat ik niet aarzel een *epos* te noemen, het epos van de naoorlogse culturele bevrijding van het Vlaamse volk. Daarbij dient onmiddellijk vastgesteld dat die bevrijding niet het gevolg is van een massabeweging, maar te danken is aan een beperkt aantal bevlogen en bezielde personen. Voor hen heeft Annick Schramme uit honderden fragmenten en scherfjes een monument gebouwd.

Zonder tekort te doen aan mensen als Julien Kuijpers, Renaat van

Elslande, Rika de Backer, Jozef Deleu (de twee laatstgenoemden zijn nog steeds actief), moet vooral Johan Flerackers genoemd worden. Hij behoorde tot de groep van met de Groot-Nederlandse gedachte opgegroeide Vlaamse intellectuelen, die hun ideeën ten uitvoer poogden te brengen via hun ambtelijke of politieke functie. Pleitbezorgers van de federalisering van België, gekoppeld aan de culturele samenwerking met Nederland. Autonomie en integratie. Helaas hebben zij, wat dit laatste betreft, keer op keer moeten ervaren dat, zoals Schramme terecht opmerkt, 'een gemeenschappelijke taal nog geen gemeenschappelijk cultuurbewustzijn inhoudt'. Toch heeft de vechter Flerackers veel bereikt. Zonder hem zou de Nederlandse Taalunie niet tot stand zijn gekomen, en evenmin het Vlaams cultureel centrum *De Brakke Grond* in Amsterdam. Niet dat hij in al zijn doeleinden slaagde: de

Annick Schramme: Vlaanderen en zijn grote buitenland. De opbouw van het internationaal cultureel beleid van Vlaanderen 1965-1988.

Tielt: Uitgeverij Lannoo, 1999; 438 blz.; f 57,50/
1495 Bfr.;
ISBN: 90-209-3667-0

Taalunie had in zijn opvattingen een veel bredere basis moeten krijgen dan taal en letteren, terwijl *De Brakke Grond* een tegenhanger had moeten krijgen in een Nederlands cultureel centrum in Brussel. En het derde grote integratieproject, waarvoor hij zich met zijn Nederlandse studievriend Erik Jurgens krachtig heeft ingezet, *Radio Delta*, een Nederlands-Vlaamse culturele zender op de lange golf, is door gebrek aan Nederlandse belangstelling nooit van de grond gekomen. Niet dat we daar nu nog om moeten treuren: het project had technologisch een zwakke basis, en zou intussen achterhaald zijn door een veel effectievere vorm van mediasamenwerking, namelijk door het gemeenschappelijke televisieprogramma van onze wereldomroepen,

BVN (het Beste van Vlaanderen en Nederland).

Fleerackers heeft als kabinetschef van de (katholieke) minister van cultuur van 1965-1977 ongemeen veel invloed gehad. De positie van kabinetschef was en is in België zeer belangrijk. Niet voor niets sprak men wel van de ministers van de kabinetschefs, in plaats van andersom (Schramme). Na zijn aftreden bleef hij invloedrijk als voorzitter van de gemengde commissie onder het Belgisch-Nederlands culturele verdrag. Toen in 1982 de liberalen het roer overnamen, begon zijn invloed te tanen, maar hij bleef actief en stierf in het harnas. Ik acht mij bevoorrecht in zijn laatste jaren nog samen met hem en de Nederlander Paul Beugels op de bres te hebben mogen staan voor een Europees Cultureel Handvest, en daarbij zijn persoonlijke vriendschap te hebben mogen ervaren. Met hem is een belangrijke motor voor Nederlands-Vlaamse culturele samenwerking weggevallen.

Dat Fleerackers zo prominent figureert in het werk van Schramme, heeft ook wel te maken met het feit dat zijn zeer omvangrijke privé-archief een van haar belangrijkste bronnen is geweest. Mede daardoor heeft Schramme, zoals ze zelf zegt, 'de bril van de overheid opgezet'. Dat heeft tot gevolg gehad dat de rol van niet-overheidsorganisaties, zoals het *Algemeen Nederlands Verbond*, de stichting en het maandblad *Ons Erfdeel* en de *Orde van den Prince* ietwat onderbelicht is gebleven.

Schramme heeft in haar *magnum opus* kundig een aantal hoofdlijnen vastgehouden, zoals het al genoemde Vlaamse streven naar intern-Belgische autonomie, gekoppeld aan culturele integratie met Nederland, waarbij de laatste niet zelden werd gebruikt om de eerste te bevorderen, en uiteindelijk daaraan in de weg kwam te staan. Een andere rode of, voor kleurensymbolisten, zwarte draad is het permanente gebrek aan medewerking van Nederlandse kant. Die was naar mijn oordeel op zijn best geworteld in

onkunde van en onverschilligheid voor de Vlaamse situatie, maar in veel gevallen het gevolg van een domme anti-Vlaamse mentaliteit, zoals die zich nog vandaag de dag in sommige Haagse kringen doet voelen. Lang ook was die onwelwillende houding het resultaat van Nederlandse koudwatervrees om de Walen niet te froiseren en daardoor beschuldigd te worden van inmenging in de interne Belgische verhoudingen. In veel gevallen was deze houding echter een excuus om maar niets te hoeven doen.

Door deze instelling zijn alle Vlaamse pogingen om de Benelux, toen die nog een voorttrekkersrol binnen de EG vervulde, een bredere basis dan alleen de puur economische te geven, stelselmatig gefrustreerd. Dat de Benelux nu geheel en al in de slagschaduw van de EU is weggezaakt, is mede daarvan het gevolg.

Nu moet helaas ook objectief vastgesteld worden dat de omgang met de Belgische, later Vlaamse en Waalse bureaucratie een sterke maag vereiste. Toen Fleerackers in 1977 aftrad als kabinetschef, sprak hij van 'de puinhoop van onze administratie'. Schramme spreekt herhaaldelijk van het 'soepele pragmatisme' van het Belgische beleid. In de bureaucratische context vertaalde zich dat in gebrek aan samenwerking en coördinatie, in eindeloze competentiegeschillen en gebrek aan duidelijke toedeling van financiële verplichtingen. En dan hebben we het nog niet over de politisering van het Belgisch/Vlaams ambtenarenapparaat. En de nefaste gevolgen van het zogenaamde wafelijzerbeleid van vóór de toekenning van autonomie: als de Walen iets kregen, moesten ook de Vlamingen iets vergelijkbaars ontvangen en vice versa. Dat alles bracht menig Nederlands onderhandelaar tot wanhoop en in sommige gevallen tot het opgeven van levensvatbare projecten. Voor de gesignaleerde onwelwillenden een pracht excuus om niets te doen.

Wanneer ik als voorzitter van de

Nederlandse sectie van de Gemengde Commissie onder het formeel nog steeds unitaire (dus Nederlands-Belgische) culturele verdrag van 1946 moest onderhandelen met de toen al autonome Belgische gemeenschappen, had ik vier aparte delegaties tegenover me, die ieder ook apart wensten te onderhandelen. Vertegenwoordigers van de Vlaamse, Waalse en Duitse gemeenschappen, en dan nog eens een delegatie van de centrale Belgische regering, waarop vooral door het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken werd aangedrongen, dat argwanend stond tegenover autonomie op buitenlands (cultureel) gebied. De liefde aan onze kant moest wel groot zijn om zoveel vrijers tegelijk aan te kunnen.

Op de achtergrond speelden natuurlijk meer factoren dan *incompatibilité d'humeur*: de van elkaar afwijkende Europese koers, de waterwegenkwesie en de wederzijdse concurrentieposities. Schramme besteedt aan die niet-culturele factoren niet overal de vereiste aandacht. In de jaren '80 deed de economische teruggang zich aan beide kanten van de grens voelen. Er ontstond, mede door de politieke omslag in Vlaanderen (de liberalen namen het heft in handen), een verzakelijking van de culturele relaties. Bij ons werd cultuur gepropageerd als 'glijmiddel' voor de economie (Brinkman); in Vlaanderen, met een verstandiger woord, als 'visitekaartje'. Men nam meer distantie tot elkaar. Hoe meer bevoegdheden Vlaanderen kreeg, des te groter werd zijn zelfvertrouwen en des te meer stelde men de eigen culturele identiteit voorop.

Fleerackers spreekt in dit verband van 'het nefaste Vlaamse triomfalisme. We zijn sterk genoeg en kunnen het wel alleen.' Dat zette een rem op de van oorsprong romantische Groot-Nederlandse gedachte van culturele integratie (met Nederland). Daar zijn we nu aangeland, en de vraag is of we onze verdere culturele samenwerking niet moeten beperken tot samenwerking op alle terreinen

die in Europees verband onze taal en cultuur bedreigen. Daar zullen we onze handen vol genoeg aan hebben. Het culturele verdrag van 1995, het eerste dat niet zoals die van 1927 en 1946 met België, maar apart met Vlaanderen werd gesloten, biedt daartoe alle mogelijkheden. In de vijf jaar die intussen zijn verlopen, is er als vanouds veel vergaderd, maar praktisch niets nieuws tot stand gebracht. Het in 1990 opgerichte Nederlands-Vlaamse Comité Buitenlands Cultureel Beleid, een particuliere actie-groep, poogt die lethargie te doorbreken, maar waar geen (politieke) wil is, is ook geen weg.

Wat uit de studie van Annick Schramme duidelijk naar voren komt, is dat de strijdbare Vlamingen veel eerder en veel dieper hebben nagedacht over wat cultuur, cultuurbeleid en buitenlands cultuurbeleid zijn c.q. zouden moeten zijn, dan de meeste van hun Nederlandse tegenhangers. Zo ontdekten ze al vroeg dat internationaal cultuurbeleid veel meer is dan alleen maar taal- en kun-

stenbeleid. In Nederland roepen de staatssecretarissen Van der Ploeg en Benschop vandaag met veel bravoure over hun buitenlands cultureel beleid, terwijl dat niet meer is dan kunstbeleid en een vleugje media-beleid. Men praat Willy Brandt na met een: buitenlands cultuurbeleid als derde pijler van het buitenlands beleid, maar de praktijk is een lachertje. Hetzelfde geldt voor de culturele dimensie van ontwikkelingsbeleid, waaraan in Nederland ondanks alle nota's en memoranda van opeenvolgende bewindslieden nauwelijks meer dan lippendienst wordt bewezen.

Schramme besluit haar uitputtende studie met het plaatsen van het Vlaamse streven naar autonomie en de Groot-Nederlandse pogingen tot integratie met de Nederlandse cultuur in historisch en breder Europees perspectief. Zij stelt daarbij vast dat de Groot-Nederlandse idee niet meer aan de orde is, even zo weinig, voor het grootste deel van de Belgische bevolking, als separatisme, en nog

minder dan dat separatisme dat aansluiting zoekt bij Nederland. Ze werpt nog een steelse blik op een toekomst waarin 'in een vreedzaam verenigd Europa der regio's' België niet meer relevant hoeft te zijn. Maar voegt daaraan terecht onmiddellijk toe: 'De vraag is echter of zo'n Europa er ooit komt.'

Annick Schramme heeft eenieder die de Nederlands-Vlaamse betrekkingen ter harte gaan ten zeerste aan zich verplicht, door deze grondige historische beschrijving en analyse van niet alleen de mogelijkheden tot culturele samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen, maar ook van de onmogelijkheden. Haar uitgever, Lannoo, komt een compliment toe voor de welverzorgde uitgave van haar werk.

MAARTEN MOURIK is dichter, publicist en oud-ambassadeur voor Nederland bij de UNESCO en oud-ambassadeur internationale culturele samenwerking (een coördinerende functie op het ministerie van Buitenlandse Zaken).

Israël: buitenlandse politiek in perspectief

HANS JANSEN

Salomon Bouman is sinds 1966 correspondent in Tel Aviv van *De Stan-daard* en *NRC Handelsblad*. Wie in Nederland of België wil volgen wat er in het Midden-Oosten gebeurt, kan niet om de stukken van Salomon Bouman heen. Israël is een bepalende, centrale factor in de manier waarop in de Arabische wereld naar de internationale politiek wordt gekeken. Die centraliteit heeft consequenties. Berichtgeving over Israël is zelden vrijblijvend, en gaat gebukt onder allerlei ideologische verwachtingen. Bij de berichtgeving over Bulgarije of Bolivia is dat niet het geval.

Op zijn minst zou een Westerse lezer graag willen begrijpen waarom nu precies Arabische politici en

beleidsmakers zo'n hartenpijn hebben als het om Israël gaat. Confronteert Israël de Arabische wereld ermee dat de Arabische wereld 'niet modern genoeg is'? Confronteert Israël de islamitische wereld ermee dat de islamitische droom van een islamitische staat werkelijkheid zou kunnen worden, omdat 'de joden er ook in geslaagd zijn een joodse staat te stichten'? Wordt Israël gezien als een pion van het imperialistische Westen?

Daarbij komen nog de als normaal beschouwde Westerse opvattingen over jodendom, waar menigmaal ook het een en ander mee aan de

Salomon Bouman: Israël contra Zion.

Amsterdam: Uitgeverij Jan Mets, 1998; 400 blz.; f 45,-; ISBN: 90-5330-233-6

hand is. Is er een band tussen de manier waarop joden tijdens de Tweede Wereldoorlog behandeld werden, en de Westerse kijk op de moderne joodse staat? Kortom, rapportage vanuit Israël wordt al snel een vrolijke wandeling door een mijnenveld. Toch is het (met beide benen op de grond) schrijven van zulke rapportages noodzakelijk omdat, ondanks alle ideologische ballast, in laatste instantie in het spel van de internationale politiek Israël natuurlijk niet anders, hoger, beter,

slechter of belangrijker is dan Bulgarije of Bolivia.

Het is dan ook van grote waarde dat de belangrijkste stukken van Salomon Bouman nu in dit boek zijn verzameld. Als dat niet gebeurd zou zijn, zou menig kenner erop aandringen dat dat maar eens moest gaan gebeuren. Nu, het is gebeurd, en zoals dat bij zulke verzamelingen gaat, zodra je het boek op de plank hebt staan, dringt de gedachte zich op dat sommige stukken toch wel gedateerd zijn, in die zin dat ze onlosmakelijk zijn verbonden met de datum waarop ze zijn geschreven.

Moest dat nou zo? Waarschijnlijk

**Olivier Lanotte, Claude Roosens en
Caty Clément: La Belgique et
L'Afrique Centrale de 1960 à Nos
Jours.**

Brussel: Editions GRIP, 2000; 380 blz.;
ISBN 2-87027-831-4

Deze bundel, geredigeerd door onderzoekers verbonden aan de *Unité de Science politique et de Relations internationales de l'Université catholique de Louvain*, bevat enkele tientallen essays van de hand van Afrikaanse en Belgische wetenschappelijk onderzoekers en politici, zoals Justin-Marie Bomboko, Willy Claes, Rik Coolsaet en Pierre Harmel. Zij concentreren zich op de vraag welk beleid België de laatste veertig jaar in Midden-Afrika (Congo/Zaire, Rwanda en Burundi) voerde. Een land dat in de postkoloniale periode – aldus Mark Eyskens in een nabeschuiving – ‘ne disposant pas des moyens de sa politique, fut dès lors forcé, bon an mal an, à se résigner à la politique de ses moyens’. De artikelen zijn onder vier noemers gerangschikt: de context waarbinnen deze politiek moest opereren (internationale en interne verhoudingen, Afrikaanse rivaliteiten, de houding van de EG); het Belgisch Congobeleid (de onafhankelijkheid met haar nasleep, zoals de afscheiding van Katanga en de daarop volgende ontwikkelingen); het beleid van België ten aanzien van de crises en gewelddadigheden in Rwanda en Burundi en - ten slotte - bespiegelingen over de meer recente en de te volgen Belgische politiek in Midden-Afrika. De bundel bevat een uitgebreide bibliografie, met vooral veel Franstalige literatuur. (F.v.d.B.)

wel, omdat het goed is te weten wat er destijds gedacht en gevoeld werd over kwesties waarover inmiddels veel meer bekend is. Een goed voorbeeld daarvan is de oorlog van juni 1967. Terwijl de publieke opinie in het Westen en die in Israël zelf ervan uitgingen dat Israël hevig bedreigd werd, was aan de *insiders* in de legertop van Israël al enkele uren na het uitbreken van de oorlog bekend dat Israël die oorlog gewonnen had. Het is dan goed het gevoel van die bedreigdheid nog eens uitgeschilderd en gedocumenteerd te zien, zelfs al was dat gevoel hoogstwaarschijnlijk niet in overeenstemming met de militaire feitelijkheden.

Deze brede verzameling van artikelen over Israël hoort aanwezig te zijn in elke bibliotheek of boekenverzameling van iemand die iets van het Midden-Oosten wil vinden. Bovendien is het boek van de eerste tot de laatste bladzijde aangenaam en leesbaar geschreven, zonder flauwe of hypocriete pogingen de duidelijke eigen standpunten van Salomon Bouman (van huis uit politicoloog, die heeft gestudeerd in Frankrijk, Italië en de Verenigde Staten) te maskeren.

DR. J.J.G. JANSEN is als universitair docent verbonden aan de opleiding Arabisch & Islamkunde van de Universiteit Leiden.

Boekaankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg. Signalering van aan te kondigen boeken gebeurt door Saskia van Ankeren. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Fenna van den Burg (F.v.d.B.), Nienke de Deugd (N.d.D.), stagiaire bij de *Internationale Spectator*, en Hans H.J. Labohm (H.H.J.L.), als gastonderzoeker verbonden aan het Instituut Clingendael.

De Franse Nederlanden. Les Pays-Bas Français. 24ste Jaarboek Stichting Ons Erfdeel.

Kortrijk: Verraes, 1999; 256 blz.; f 75,-;
ISBN 90-75862-37-7

25ste Jaarboek Stichting Ons Erfdeel.

Ieper: Dejonghe, 2000; 439 blz.; f 75,-;
ISBN 90-75862-41-5

De Vlaams-Nederlandse Stichting *Ons Erfdeel* heeft tot doel 'de lezer wetenschappelijk verantwoorde informatie te bieden over de meest uiteenlopende aspecten van de Franse Nederlanden en de betrekkingen van deze boeiende streek met Belgisch-Vlaanderen en Nederland'. Eén van de instrumenten die de Stichting aanwendt om deze doelstelling te verwezenlijken, is de publicatie van het jaarboek *De Franse Nederlanden. Les Pays-Bas Français*. Het in 1999 verschenen *24ste jaarboek* bevat, naast de vaste rubrieken Lexicon en Bibliografie, elf artikelen waarin een breed scala aan onderwerpen wordt behandeld. Zo wordt er in de artikelen die zijn gewijd aan regionale cinema, dans en de gedichten van Guido Gezelle aandacht besteed aan het culturele leven in Noord-Frank-

rijk (waar nog steeds een Nederlands c.q. Vlaams sprekende minderheid woont). Daarnaast komen er in de artikelen 'Souverainetés et sociétés: la vie de la frontière du Nord au 18ième siècle' en 'Les ligues nationalistes et les mouvements d'extrême droite dans le Nord-Pas-de-Calais de 1885 à 1914' onderwerpen van politiek-historische aard aan de orde. De betrekkingen tussen de Franse Nederlanden aan de ene en Vlaanderen en Nederland aan de andere kant worden belicht in de artikelen die respectievelijk de 'lieux de mémoire' uit de Eerste Wereldoorlog en de grensarbeid in de Franse Nederlanden (ook wel Frans Vlaanderen genoemd) en West-Vlaanderen tot onderwerp hebben. Het feit dat de redactie van het jaarboek niet alleen in België zetelt, maar ook grotendeels uit Belgen bestaat, vindt zijn weerslag in de volmaakte tweetaligheid van het jaarboek. De complexe verhouding tussen het Frans en het Nederlands zou niet treffender kunnen worden geïllustreerd: sommige artikelen worden zowel in het Frans als in het Nederlands gepubliceerd, terwijl de Franstalige artikelen zijn voorzien van een uitgebreide Neder-

landstalige samenvatting en omgekeerd. De veelzijdigheid aan onderwerpen en de complexiteit van de tweetaligheid vindt men ook terug in het dit jaar verschenen *25ste jaarboek*. De jubileumuitgave, die opvalt door de vernieuwde *lay-out* en het gebruik van kleurenillustraties, bevat – naast de vertrouwde rubrieken Lexicon en Bibliografie – zestien artikelen. Zes ervan vormen samen de cluster 'Eén grens, twee talen'. Hoewel de staatsgrenzen ten gevolge van het voortschrijdende proces van Europese integratie aan betekenis verliezen, blijft er één grens bestaan die communicatie bemoeilijkt en samenwerking belemmert: de taal. In deze cluster staat de rol die het onderwijs bij het opheffen van de taalbarrière kan spelen, centraal. De overige tien artikelen zijn divers van aard: de Vlaamse ziel in de Franse schilderkunst, de geschiedenis van Grevelingen, fotografie en Cisterciënzer-kloosters zijn enkele van de onderwerpen die aan bod komen. Kortom, de jaarboeken vormen een rijke bron van informatie voor diegenen die zich interesseren voor de diverse facetten van Noord-Frankrijk en de relatie met Vlaanderen en Nederland. De *Stichting Ons Erfdeel* is er met de publicatie van deze serie dan ook in geslaagd aan haar doelstelling te voldoen. (N.d.D.)

Thierry Tardy: la France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995). Enjeux et leçons d'une opération de maintien de la paix de l'ONU.

Brussel: Emile Bruylant, 1999; xxviii + 504 blz.; f 104,35
ISBN 2-8027-1179-2

In dit bekroonde proefschrift analyseert Tardy, verbonden aan het *Institut d'Etudes politiques* in Parijs, nauwgezet de Franse ervaringen als deelnemer aan UNPROFOR, de vredeshandhavende VN-macht in ex-Joegoslavië. Hij baseert zich daarbij op literatuur en op officiële documenten van o.a. de VN, internationale conferenties, Europese Unie, Atlantische Raad, het Franse parlement en de Franse regering, alsmede op getuigenissen en memoires van Franse hoogwaardigheidsbekleders. In Tardy's studie komen uiteraard de motieven voor deze deelname aan de orde. Zowel ideële als politieke overwegingen en statusmotieven (Frankrijk is, gezien zijn belangrijke plaats in de internationale rangorde en het behoud daarvan, verplicht mee te doen) speelden daarbij een rol. Tegen de achtergrond van het totale gebeuren passe-

ren het optreden van de Franse troepen, de moeilijkheden en impasses die zich daarbij voordeden, de 'marginalisatie' waaraan Frankrijk onderhevig was, en het uiteindelijke *échec globale* van de interventie de revue. Het laatste hoofdstuk (niet minder dan 120 pagina's lang) is getiteld 'Les leçons françaises de la FORPRONU'. De Franse deelname vormt een precedent, aldus Tardy, en betekent een ommekeer in de Franse benadering van vredeshandhaving. Echter, 'Pour les politiques comme pour les militaires [...] révèle l'impérieuse nécessité, pour la France, de rendre plus cohérente une politique qui [...] n'a pas toujours contribué à forger la respectabilité française.' Vredeshandhaving zal in de toekomst een belangrijk onderdeel van de Franse buitenlandse politiek blijven en tevens dienen als middel om de Franse invloed in het internationale spel te waarborgen. Maar ze dient dan wel te worden ingebed in het grotere kader van het totale Franse buitenlandse en defensiebeleid, inclusief het Europabeleid. 'Il s'agira, en d'autres termes, de lui donner un sens.' (blz. 385) De studie bevat belangwekkende bijlagen, zoals een chronologie van de gebeurtenissen, diplomatieke initiatieven en acties in Joegoslavië; een overzicht van de eind 1996 bestaande en opgeheven VN-vredesmachtsen en waarnemingsmissies (handig om bekend te raken met de Franstalige benamingen en acroniemen); een overzicht van ter zake doende VN-resoluties (de belangrijkste integraal opgenomen), relevante Franse teksten en een chronologisch overzicht van de inzet van de Franse troepen. (F.v.d.B.)

David G. Haglund (red.): The France-US Leadership Race: Closely Watched Allies. A special issue of the Queen's Quarterly.
Kingston, Ontario: Queens' University, 2000; 179 blz.; \$ 9,50
ISSN 0033-6041

Deze bundel bevat acht artikelen, vier van de hand van Canadese en vier van de hand van Duitse academici. In de eerste twee artikelen wordt een historische analyse gegeven van twee eeuwen Frans-Amerikaanse relaties en wordt het conflictueuze karakter van deze relatie geanalyseerd. Het zijn vooral culturele factoren die er verantwoordelijk voor zijn dat Amerika en Frankrijk 'are bound to fight', al drijft strategische noodzaak hen naar elkaar toe. In de volgende twee

artikelen wordt de Franse houding geanalyseerd tegen de achtergrond van het wederzijds strategisch denken rondom het Atlantisch bondgenootschap en de kwestie-Kosovo. Het lijkt erop dat het Franse veiligheidsparadigma (geïntroduceerd door De Gaulle) langzaam en bij beetje wordt aangepast aan de veranderende internationale omgeving en aan de effecten van de Europese integratie. Met betrekking tot Kosovo is de Franse elite van mening dat Frankrijk en Europa een diplomatieke overwinning op de Verenigde Staten hebben behaald. Frankrijk kwam er achter 'how to be both an important player and a team player at the same time' (blz. 106), en als het aan Frankrijk ligt levert de Kosovo-crisis het ideale model op voor de Frans-Amerikaanse betrekkingen. In de laatste vier artikelen wordt de invloed van de evolutie van de Brits-Frans-Duitse driehoek en van de pogingen in de richting van een Europese veiligheids- en defensie-identiteit op de verhouding Frankrijk-Verenigde Staten geanalyseerd. De auteurs blijken overigens sceptisch te staan tegenover het Europese vermogen en de wil een dergelijke identiteit werkelijk op te bouwen. Ook de aard van het toekomstig Amerikaans leiderschap in de zich ontwikkelende situatie komt aan de orde. De conclusie van de ene auteur is dat de 'multilaterale oriëntatie' van de Amerikaanse buitenlandse politiek nauwelijks meer is dan een 'instrumenteel multilateralisme'. Amerika vindt internationale instituties nuttig zolang zij bijdragen aan vermindering van de kosten, zij legitimiteit verschaffen aan acties in het buitenland en zij de Verenigde Staten niet aan banden leggen. De andere auteur constateert dat Amerika van een *super-* een *hyperpower* is geworden en dat de beste manier om met deze 'oom' in vrede te leven is hem niet altijd in de strafbank te willen zetten, maar hem in voorkomende gevallen trachten te overtuigen en aan te spreken op zijn idealisme met het doel zijn macht aan te wenden 'for the common good'. (F.v.d.B.)

Frank Vandenbroucke: Op zoek naar een redelijke utopie. De actieve welvaartsstaat in perspectief.
Leuven/Apeldoorn: Garant, 2000, 168 blz.; f 39,50;
ISBN 90-441-1004-7

In deze bundel artikelen pleit de auteur, de Belgische minister van Sociale Zaken en Pensioenen, voor een 'actieve wel-

vaartsstaat' als belichaming van de sociale ambitie die past bij het gelijkheidsstreven van moderne sociaal-democraten. Hij ziet het zelf als: '... een programma dat toelaat een brug te slaan tussen uiteenlopende ontwikkelingen in de Europese sociaal-democratie, niet als een lauw compromis tussen verschillende stromingen van vernieuwing - "Blairisten", "Jospinisten", ... - maar als een onafhankelijk en kritisch standpunt. ... niet alleen als een ambitie voor de Belgische politiek, maar een doelstelling die de Europese samenwerking een nieuwe bezieling kan geven.' In dit verband schenkt hij aandacht aan de *derde weg* van Tony Blair, het *nieuwe midden* van Gerhard Schröder en de Franse weg van Lionel Jospin. Hij ziet daarin 'convergentie, meningsverschillen en open vragen'. Hij merkt op dat Blair '... de *derde weg* heeft gedefinieerd als nieuwe verzoening tussen de tradities van het (sociale) liberalisme en de sociaal-democratie, als breuk met de klassieke idee dat je sociale rechtvaardigheid meet aan de mate waarin regeringen "belastingen heffen en geld uitgeven", en als herontdekking van de rol van persoonlijke verantwoordelijkheid en plichten - naast rechten.' Maar Vandenbroucke beschouwt deze *derde weg* niet als een exportprodukt dat door de continentale sociaal-democratie probleemloos kan worden overgenomen. Volgens hem is het in de eerste plaats een antwoord op de maatschappelijke en de politieke polarisatie die kenmerkend waren voor het Verenigd Koninkrijk. Toch ziet Vandenbroucke de Britse positie als onderdeel van een breder proces van convergentie en modernisering in de Europese sociaal-democratie. Ten aanzien van het macro-economisch beleid constateert Vandenbroucke echter wel degelijk verschillen tussen Europese socialisten. Volgens hem werd '...het

Keynesiaanse pleidooi [...] op subtiele wijze verwoord door de Franse Minister van Financiën Dominique Strauss-Kahn, en - helaas op een veel simplistischer manier - door zijn Duitse collega, Oskar Lafontaine. Op dit punt lijken de Britten met hun *derde weg* en vele sociaal-democraten op het vasteland tegenover elkaar te staan. [...] De ideologie van de *derde weg* lijkt wel gebouwd op een "Keynesis-dood" verdict.' Dat laatste gaat Vandenbroucke te ver. Naast de coördinatie van het monetaire en budgettaire beleid, is hij zelf voorstander van een actiever en dwingender Europees werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan hetgeen is afgesproken tijdens de Europese toppen van Luxemburg (1997), Cardiff (1998) en Keulen (1999). (H.H.J.L.)

Dirk Rochtus: Die belgische 'Nationalitätenfrage' als Herausforderung für Europa.

Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, 1998; 48 blz.; ISBN 3-933307-27-9
(Discussion Paper c 27, Zentrum für Europäische Integrationsforschung)

De Duitse minister van buitenlandse zaken Joschka Fischer heeft met zijn rede over de federale toekomst van Europa veel stof doen opwaaien. Onder meer in dit periodiek is aan deze discussie aandacht besteed. Eén van de deelnemers aan het debat betoogde dat Zwitserland als voorbeeld voor de Europese Unie zou kunnen dienen. Dirk Rochtus heeft hier echter andere ideeën over. In de discussie paper *Die belgische 'Nationalitätenfrage' als Herausforderung für Europa* betoogt hij dat de Europese Unie meer weg heeft van België dan van Zwitserland. In de eerste plaats is er binnen de EU, evenmin als dat in België het geval is, sprake van

centralisatie van de loyaliteit van de diverse elites. In de tweede plaats vormt zowel de EU als België etnisch gezien geen eenheid. In de derde plaats is het zo dat, hoewel er binnen beide entiteiten sprake is van een gedeeld verleden, van gemeenschappelijke normen en waarden en van overeenkomsten van belangen, er met behulp van 'kunstgrepen' wordt getracht de eenheid te bewaren. De door Rochtus gesignaleerde overeenkomsten brengen hem ertoe de vraag te stellen in hoeverre het 'Belgische model' een voorbeeld kan zijn voor de Europese Unie. Rochtus gaat uitgebreid in op de Belgische geschiedenis en het ontstaan van de voor het land zo kenmerkende tweedeling. Een tweedeling die zich niet alleen beperkt tot de taal, maar ook een sociaal-economische scheiding betekent en zelfs gevolgen heeft voor de wijze waarop Vlamingen en Walen aankijken tegen de Europese Unie. De auteur, die zich in de inleiding nadrukkelijk als Vlaams manifesteert, richt zich in zijn publikatie vrijwel uitsluitend op het Vlaams perspectief. Hij betoogt dat men in Vlaanderen, waar men trots is op de eigen regio en op de verworven autonomie, een voorstander is van een 'Europa van de regio's'. Aangezien men in Vlaanderen tevreden is over het bestaan van meerdere regio's binnen één entiteit (namelijk België), beschouwt men dit model als een lichtend voorbeeld voor Europa. Dirk Rochtus bespreekt zowel de voordelen als de nadelen die er aan dit 'Belgische model' - of liever gezegd 'Vlaamse model' - kleven. Toch wordt duidelijk dat in zijn visie de voordelen groter zijn dan de nadelen. Het is dan ook de Vlaming Rochtus die spreekt wanneer er in de conclusie wordt gesteld dat België op institutioneel gebied het ideaalbeeld vormt voor de Europese Unie.

**Clingendael A-4 publikatie
Towards a European Strategic Concept**

door Alfred van Staden, Kees Homan,
Bert Kreemers, Alfred Pijpers en Rob de Wijk

Het gezamenlijke Europese veiligheids- en defensiebeleid krijgt steeds meer vaste vormen. Het institutionele kader voor de besluitvorming en de leiding over militaire operaties onder de hoede van de Europese Unie is al min of meer vastgelegd. Binnenkort komen de afzonderlijke nationale bijdragen aan de in 2003 te vormen Europese defensiecapaciteit aan bod. Wat echter nog ontbreekt zijn antwoorden op de vragen waar, wanneer en voor wat voor soort militaire operaties Europa zijn nieuwe defensiecapaciteit zal gebruiken. Kunnen we overal ter wereld Europese interventies verwachten of beperkt Europa zich tot kleinschalige inzet met te verwaarlozen risico's?

In deze publikatie wordt die nog grotendeels onbekende kant van de ontwikkeling van het gezamenlijke Europese veiligheids- en defensiebeleid belicht. De auteurs buigen zich over de vraag of een Europees Strategisch Concept deze leemte kan dichten en dragen enkele bouwstenen voor een dergelijk concept aan.

Deze Engelstalige A-4 publikatie is in de loop van oktober beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. Na overmaking van f 10,- op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'European Concept' wordt de publikatie toegezonden. Informatie is beschikbaar bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746340/3746360.

Galen Irwin

examines several questions on the eve of the American elections. Among them are whose interests the American voters will take into account in making their choice; what differences can be found among the two candidates Gore and Bush; and whether aspects of foreign policy will likely influence voters' choices. As long as political science and practical politics have not yet devised a scheme whereby all those affected can have an influence on political decisions, Europeans, who are certainly affected by the policies of the world's one remaining superpower, are forced to leave this choice up to the American voters. But, the author argues, that does not imply that European interests are at risk in the American elections. To a significant extent European and American interests run parallel. Nevertheless, in the American elections issues of foreign policy are not decisive; decisive are issues of domestic policy.

Maarten van Rossem

surveys relations between the United States and Western Europe, which have always been excellent, notwithstanding frictions which characterize every adult relationship. Although many observe in Western Europe have sometimes feared that the United States would turn away their attention from Western Europe, this fear is unwarranted. NATO is still alive-and-kicking, even after the end of the Cold War, because it is much more than a mere military alliance, *i.e.*, a political and cultural alliance as well.

Hein Bogaard

deals with the American sanctions against Cuba. The use of economic sanctions reflects three traditions in American foreign policy making. First, sanctions with the aim to induce 'good behaviour' illustrate *exceptionalism*; secondly, Congress takes a highly *legalistic* approach; and, thirdly, sanctions policy reveals the *unilateralist* nature of American foreign policy. The House of Representatives recently voted in favour of easing sanctions against Cuba. This vote was induced by criticism on the ineffectiveness of sanctions and the cost to American business, which applies to sanctions in general. Nevertheless, it is unlikely that this change in policy towards Cuba will be the first step in an overall revision of sanctions policy. Even though both presidential candidates, in particular Al Gore, would favour a less active sanctions policy, Congress is not ready to give up the prerogative of imposing sanctions.

Marianne Wiesebron

looks at current political, economic and social developments in Brazil in the year it celebrates its 500th birthday. Brazil's potential with a territory of continental proportions and a gross national product ranking it 8th in the world, should not be underestimated. Hence Brazil's president Cardoso's current visit to the Netherlands, the first official visit to the Netherlands by a Brazilian head of state, is of the utmost importance.

Greg Mills

addresses the rather bleak future of the African continent. Hope for African renewal has recently evaporated as in the northern part of Africa an arc of conflicts, from Sierra Leone to Somalia, has erupted, whereas in the southern part massive floods have hit Mozambique and Zimbabwe has stumbled into political chaos and economic recession. In particular these recent events in Zimbabwe, one of the few economic pearls in Sub-Saharan Africa, have been ominous. The fate of all Africans now lies in the hands of the continent's only giant, South-Africa. And South-Africa's

new president Mbeki has indeed put his heart and soul into the *African Renaissance*. But as yet Pretoria's foreign policy, especially its policy towards Zimbabwe, has been too inconsistent and hesitant to conclude that the *African Renaissance* is close at hand.

Rick Coolsaet

surveys the economic diplomacy of Belgium. Contrary to widespread belief that globalisation equals the retreat of the state, the importance of economic diplomacy by governments has clearly not diminished over the past decades. Quite the contrary. As many other industrialized countries, Belgium has tried to cope with this through an enhanced co-ordination effort between all actors involved. However, in Belgium this endeavour is made far more complex by the ongoing devolution process.

Peter Bursens and Sarah Helsen

discuss Belgian EU policy which is characterized by a remarkable paradox: although being considered one of the most pro-integration member states, Belgium does not show an acceptable implementation record. After elaborating on this paradox, the authors look into the reasons for the Belgian implementation deficit. Based on the first results of an extensive empirical research, the authors argue that implementation failure can be ascribed to four clusters of factors: internal structural factors (procedures, division of competencies, etc.); internal cultural factors (administrative culture, policy traditions, etc.), communication factors (continuity, etc.) and EU related factors (consistency, transparency, etc.). Yet, further international comparative research is necessary to assess their exact weight.

David Crieckemans and Timon Bo Salomonson

look at foreign policy-making in Belgium, on the federal level as well as on the regional level (Flanders). An important turning point in the development of foreign policy-making in Belgium were the federal and regional elections of 13 June 1999. Whereas foreign policy-making before that date was foremost in the hands of the Christian Democrats, thereafter the most important positions for formulating of foreign policy were occupied by the Liberals. And that applies for both levels of government. Whereas at the regional level (Flanders) image building had the highest priority and at the federal level it was almost non-existent, this situation is completely reversed as of 13 June 1999. The authors survey the causal factors behind this turn-around.

Annick Schramme

states that to small nations or nations *in statu nascendi* a foreign cultural policy is a useful tool to practice internal nation building and to make itself known to the world outside. This particularly applies to Flanders. With the 1993 St. Michael's Agreements Flanders has become a full-fledged state within Belgium. Former prime-minister Luc Van den Brande used this opportunity to start developing an independent Flemish foreign policy. In this process culture was used as a nation-building element and for the promotion of economic activities. This policy evoked resistance among the French-speaking Belgians. The current Flemish prime-minister Patrick Dewael clearly distances himself from this approach. In doing so he probably wants to create a favourable climate in which long-standing community problems may be solved.