

INTERNATIONALE

Spectator

Europese Unie: waarden zonder normen

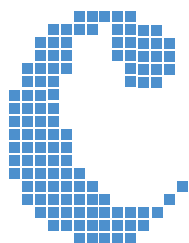
Het economisch gewicht van Nederland

De dynamiek van *Netwerk Europa*

Kazachstan van satelliet tot bondgenoot

Brazilië en zijn realistische utopie

Chili's overgang naar democratie nog onvoltooid



Jaargang 54, nr 4, april 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. Vanhooacker, 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 verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijk opzegging heeft plaatsgehad.)

ADVERTENTIEPRIJZEN (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 verantwoordelijkheid van de schrijvers.

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

Inhoud april 2000

S. ROZEMOND

Europese Unie: waarden zonder normen

169

NEDERLANDS GEWICHT IN DE WERELDECONOMIE

P.A.G. VAN BERGEIJK

Waarin een klein land ook echt klein zal zijn:
over het behoud van de Nederlandse internationale invloed

171

ROB VAN TULDER

Nederland, multinationa(a)l land

176

P.B.R. DE GEUS

Nederland: tussen tafellaken en servet

182

DICK BENSCHOP

De dynamiek van Netwerk Europa:
Nederlands oude en nieuwe partnerschappen

186

MARTIN VAN DEN HEUVEL

Kazachstan: van satelliet tot bondgenoot van Rusland?

191

LOUIS BAECK

Brazilië: een heterodoxe en frivole kolos

198

JAN DE KIEVID

Tien jaar na de dictatuur:
Chili's onvoltooide overgang naar democratie

203

RESPONS

HUGO KLIJN

Zorgvuldigheid bij humanitaire interventie

209

ROB DE WIJK

Repliek

210

BOEKBESPREKINGEN

RUUD JANSSENS OVER

De chaos van internationale relaties tussen 1950 en 1999

211

D.J. VAN BAAR OVER

Samenwerking en regimevorming

212

ERIKA DE WET OVER

VN-sancties en hun effectiviteit

214

INEKE VAN KESSEL OVER

Schipperen tegen apartheid

216

B.J.S. HOETJES OVER

Het schuiven der continenten:
staatsvorming in Zuid-Azië en West-Europa

218

BOEKAANKONDIGINGEN

221

BERT KREEMERS & MARIANNE VAN LEEUWEN

Defensie op internet

223

AGENDA (in deze aflevering op blz. 202)

SUMMARIES

P.A.G. van Bergeijk

argues that the diplomatic weight of the Netherlands to a large extent rests on its economic power. He focuses on the influence of Dutch economic diplomacy and attempts to quantify its influence in EU institutions over the medium to long term. Deploying population, production and the number of partner countries as a basis for determining future voting rights, EU enlargement is shown to reduce Dutch voting power by one third to a half. The author identifies financial economic areas, such as development aid, banking and international firms where the Netherlands outweighs many G 7 countries, suggesting a re-focusing of Dutch economic diplomacy in general on financial economic themes, thus providing a basis for strengthening Dutch influence in political decision-making.

Rob van Tulder

surveys the Netherlands economic potential. The Netherlands is the home-base of a significant number of very big multinationals. But the relationship between the Dutch government and 'her' multinationals is not always smooth and sometimes even a love-hate-relationship. Nevertheless, it has stimulated the creativity of Dutch policy makers and therefore has yielded considerable results. The Netherlands need a smart government which is able to deal effectively - at home as well as in Europe - with the sometimes contrasting interests of states and multinationals.

P.B.R. De Geus

reviews the position of the Netherlands in relation to other European countries and the USA. With its long history in the European heartland, it is a full-fledged nation-state. Economically, its wealth and the spirit of its businesspeople place the country in the middle-bracket. If need be this situation provides diplomatic punch.

Dick Benschop

deals with 'the Dynamics of Network Europe'. Europe's integration process is proceeding swiftly. Paradoxically, bilateral contacts are soaring. Europe is no longer 'foreign', but 'domestic'. Demand for national policy input is growing accordingly. The legal programme, especially in the field of the internal market, has almost been finalised. However, the integration process continues with new methods and along new paths. Brussels' blueprints make way for so called *soft* politics like *benchmarking*, *best practices* and *peer reviews*, thus creating a formal and informal interaction between member states: competing for the best ideas on the one hand, and co-ordinating and fine-tuning on the other. That gives member states a fresh and meaningful position in the

integration process. The EU as a catalyst of European integration is witnessing active member states who are increasingly driving the process forward. A network Europe is burgeoning which is able to deal with the enlargement effectively.

Martin van den Heuvel

looks at current political developments in Kazakhstan, one of the five new states that emerged in the Central Asian region following the collapse of the Soviet Union. Contrary to the other four states, Kazakhstan does not really belong to Central Asia, but has much closer historical, ethnic and economic ties with Russia. Therefore, since 1991 relations with the Russian Federation have been fairly good. Kazakhstan is not yet a full-fledged democracy, but is nowhere near a dictatorship. President Nazarbayev, in power for over decade, has wide discretionary powers, but he does not abuse his strong leadership position. He strives for good relations with both Russia and the West as well as gradual modernization and reforms.

Louis Baeck

looks at Brazil and how it has dealt with the financial and economic crisis hitting the country in January 1999, as it had hit Mexico, 'the Asian tigers' and Russia in previous years. The author first sketches the context of the Brazilian crisis by dealing with the phase of transition to a democratizing republic in the period 1985-1990. This phase has resulted in a mountain of international debts and in a galloping inflation. Brazil, under the leadership of Cardoso, adopted an heterodox approach to solve the problems, and it thereby came into conflict with the International Monetary Fund. The recent financial crisis, however, has brought Brazil once more in the recessive grip of the IMF. But the Brazilian nation has shown over the years a remarkable vitality, a capacity to overcome apparently hopeless situations.

Jan de Kievid

discusses democracy in Chile, ten years after the end of the military dictatorship. The moderate socialist Ricardo Lagos has been elected the third president of the center-left coalition. He will govern a country with a good macro-economic performance, but also with increasing social inequality. Because of its stability the Chilean transition to democracy is often praised as a model. However, this transition is not yet complete and the military and the political right retain quite a lot of undemocratic power positions. A serious problem is posed by the absence of parties of the democratic right. Chile can be described as a consolidated, but still restricted democracy. Perhaps Pinochet's case has created space for further democratization.

Europese Unie: waarden zonder normen

S. ROZEMOND

OPEENS ZATEN OOSTENRIJKS EU-PARTNERS BEGIN DIT JAAR met de vraag wat te doen als in een lidstaat extreem-rechts volwaardig toetreedt tot de regering. Uit de hoge hoed kwam een besluit bilaterale contacten op niveau met Wenen op te schorten. Pas daarna kon het publieke debat beginnen. Weliswaar beschikt het veeltalige Europa hiervoor niet over gezamenlijke media, maar de nationale discussies liepen overal nagenoeg parallel.

Veelvuldig was te vernemen dat het allemaal zo'n vaart niet liep en dat de veertien regeringen zich dus hadden overijld. Haider was immers geen tweede Hitler. Hij trad persoonlijk niet toe tot het kabinet. Er was sprake van een op verkiezingen steunende coalitie. De FPÖ vond haar aanhang vooral in proteststemmen tegen een vermolmd bestel. Beter dan afgaan op woorden ware het eerst beleidsdaden af te wachten. Krachtig optreden zou Haider alleen maar electoraal in de kaart spelen. In het verleden is ook geen verzet geboden tegen ministers van neo-fascistische signatuur in Italië. Haider had herhaaldelijk afstand genomen van zijn eigen woorden. En – zo hield André Spoor ons voor onder verwijzing naar Haider, Kohl en Kok – niemand is smetteloos: in het donker zijn alle katten grauw.¹

Argumenten van de andere kant waren minder gearticuleerd. Degenen die zich terstond schrap wilden zetten in het verdedigen van normen en waarden, wisten veelal niet genoeg van Haider af, terwijl weer anderen – zo Daniel Vernet en J.A.A. van Doorn, die beiden een boek van Haider hadden doorgewerkt – daarin onvoldoende stenen des aanstoots hadden gevonden.²

Zelfs zes weken later was nog niet duidelijk op grond van welke feiten en maatstaven de veertien dusdanig uit hun slof waren geschoten. Dit in weerwil van berichten dat president Chirac van Frankrijk de bui al eerder had zien hangen en toen vast was begonnen met waarschuwen achter de schermen. Hij deed dit, naar we mogen aannemen, omdat ook in zijn eigen land rechtse politici in quarantaine waren gezet na regionaal pacteren met extreme nationalist en omdat hij hoopte zo te voorkomen dat hem telkens, tijdens het naderend Franse voorzitterschap, vanuit Wenen de voet dwars zou worden gezet door paladijnen van een voor druk van buiten-

af ongevoelige Haider. Mogelijk dacht hij, zoals Heldring opperde (*NRC Handelsblad*, 3 maart 2000), al meteen aan besmettingsgevaar voor het Duitsland na Kohl.

In *Buitenhof* verscheen Ed van Thijn, een opinie-leider die helaas steeds minder geduld opbrengt voor criteria, precedentes en afgebakende terminologie.³ Net terug uit Wenen, van het Centrum tegen racisme en vreemdelingenhaat in oprichting, verklaarde hij een tas vol belastende teksten omtrent Haider bij zich te dragen. Maar tekenend voor de gemakzucht was dat hij uit het blote hoofd niet méér wist te noemen dan het woord *Überfremdung*. Dit woord zal iemand die behoudend denkt niet direct choqueren. En zelfs niet een sociaal-democraat als de premier van Denemarken, die het in zijn nieuwjaarsrede had over het gevaar dat Denen zich 'als vreemdelingen in eigen land' gaan voelen.⁴ Trouwens, werd bij ons een referendum gehouden, zou dan niet een respectabele meerderheid het standpunt onderschrijven dat her en der de mechanismen voor integratie van minderheden overbelast raken door zaken als dubbele nationaliteit, schotelantennes en een continue instroom van al dan niet vrij gekozen huwelijkspartners uit landen van oorsprong? Waarom niet liever, zoals anderen deden, gewezen op een uitspraak midden jaren '90 van de nieuwe (maar weldra alweer afgeloste) FPÖ-minister van justitie als zouden Hitlers concentratiekampen slechts straf-inrichtingen zijn geweest?

Overigens biedt nog geen enkele van de genoemde overwegingen een begin van antwoord op de vraag hoe te handelen indien kabinetsposten in EU-landen worden toebedeeld aan figuren die blijk geven van nazistisch of aanverwant gedachtengoed. We hebben het dan even niet over Haider of Le Pen, maar over X in lidstaat Y. In beginsel liggen hier vier wegen open.

1 Voorlopig niets doen en wachten op daden die de in Unie-kader reeds voorziene sancties rechtvaardigen. Dit miskent evenwel dat in de politiek woorden vaak bij uitstek daden zijn, zeker wanneer het gaat om stelselmatige belediging of bagatellisering van genocide.

2 In het EU-verdrag de bepalingen over sancties aanscherpen. Dit levert weinig op, al was het maar omdat hiervoor unanimitéit is vereist. Over de abstracte waar-

den wordt men het wel eens. Maar een groot deel van de legitieme partijstrijd behoort juist te draaien om de invulling van vrijheid, gelijkberechtiging en democratie, even afgezien van de mode (ontstaan na het wegvallen van de noodzaak het communisme wind uit de zeilen te nemen) om zelfs het kapitalisme al het ideële basispakket binnen te smokkelen. Maar echte waarden moeten nog worden omgezet in normen, met bijbehorende sancties.

De Leidse rechtsfilosoof/theoreticus Cliteur heeft wel de these verdedigd dat de rechten van de mens genoeg vastigheid bieden voor een politiek normenstelsel. Doch dat zelfs dit op een illusie berust, bewijzen degenen (onder wie hijzelf) die regelmatig met nieuwe mensenrechten op de proppen komen, zonder te kunnen aangeven waarom ze nu juist hier weer een nieuwe grenslijn trekken.⁵ En komt het dan aan op een collectieve houding tegenover nationalist en traditionalisten van allerlei slag binnen de politieke spectra in EU-landen, dan dreigt een heilloze casuïstiek.

3 *Alleen ageren tegen politici die voor woorden of daden gerechtelijk zijn veroordeeld.* Bezwaar hiervan is dat veelal een lange procedure moet worden doorlopen al eer het tot een definitief vonnis komt: eerst vervolging, al dan niet op klacht; dan eventueel opheffing van onschendbaarheid; en vervolgens nog tal van beroepsmogelijkheden. Ook hier speelt bovendien de diversiteit – van land tot land, van deelstaat tot deelstaat – een rol. In Parijs werd een joodse turkoloog veroordeeld omdat hij voor het lot van de Armeniërs in 1915 het woord massamoord verkoos boven genocide, de burgemeester van Assen daarentegen mocht eerder dit jaar voor de Nederlandse televisie verklaren dat zij geen Armeens gedenkteken op een kerkhof wenste te dulden aangezien zij niet kon weten wat er begin deze eeuw ginds was voorgevallen.⁶ En wat huidige minderheden betreft: in Münster bepaalde het gerecht dat moslimmeisjes zich principieel niet mogen onttrekken aan gymnastiekles, in Bremen daarentegen juist wel.

Wel vallen belediging en daarmee gelijkstaande discriminatie overal onder de strafwet. Elke uiting die kan worden opgevat als diskwalificatie of erger van een bevolkingsgroep dient onverwijld aan de rechter te worden voorgelegd, ook al baat dit niet altijd. In België beroemt Filip Dewinter zich erop dat hij nog nooit zo'n proces heeft verloren. Elders hoopt iemand misschien van de beklagdenbank een tribune te maken. Jean-Marie Le Pen heeft intussen allerm minst profijt getrokken van zijn strafvonnissen, mede na luchtige woorden over Hitlers jodenverdelging. Wel moet ieder in het betrokken land zich steeds vrij voelen met een klacht recht te zoeken. Zo niet, dan is de rechtsstaat al verlaten en kan de sanctieprocedure uit het Verdrag van Amsterdam in werking treden. (Overigens mag ook iemand met een minder politiek correcte klacht niet worden tegenge-

werkt, bijv. een moslim die een boek justitieel getoetst wil zien aan wat de strafwet nog steeds bepaalt omtrent godslastering.)

4 *Symbolisch reageren, zoals ditmaal is gebeurd door het omlaagschroeven van diplomatiek en politiek verkeer.* Dan bestaat het risico dat de hoofdstad die daarvan het doelwit vormt, een langere adem heeft dan degenen die uitkomst verwachtten van een kortstondig gebaar.

Hoe dan ook dient meteen duidelijk te zijn welke gewraakte woorden of daden aan welke constante maat zijn gemeten. Hopelijk gaat straks het nieuwe Centrum tegen 'racisme en vreemdelingenhaat' wat zuinig met die twee begrippen om. Voor alle zekerheid: boeken over multiculturaliteit als die van Frits Bolkestein, J. Brugman en Pim Fortuyn vallen er niet onder.

Veel normen en beginselen evolueren, en niet in elk land even snel. Dit geldt zeker op het punt van immigratie. De grondleggers van de Europese eenwording dachten daarover stellig anders dan wij. De verscheidenheid naar tijd, plaats en persoon valt niet te verdoezelen met mooie termen. Oud-minister H. van den Broek stapelde ze allemaal op elkaar.⁷ Europa's lotsverbondenheid, zo schreef hij, steunt existentieel op democratie, vrijheid, respect voor het individu, tolerantie, alsmede afwijzing van discriminatie, vreemdelingenhaat en nationalisme. Die set van waarden mist echter, zoals gezegd, de scherpte vereist voor hanteerbare normen. Of werfkracht van ongere demagogen ermee op termijn valt te breken, is op zijn best speculatief.

Bart Tromp op zijn beurt schiep uit het niets een zogenaamde eis van democratie, ja zelfs een rechtsplicht voor de veertien om met Oostenrijk op de oude voet te blijven communiceren.⁸ Een wonderlijke stelling. Wel geldt, kortom, dat waar sancties, al dan niet symbolisch, worden getroffen, democratie en rechtsbewustzijn voortaan sneller tekst en uitleg vragen. Of valt dan het sanctiefront uit elkaar? ■

Noten

- 1 NRC Handelsblad, 5 februari 2000.
- 2 Vernet in *Le Monde* (5 februari 2000) en Van Doorn in *HP/De Tijd* (11 februari 2000).
- 3 *Buitenhof* (NOS, 6 februari 2000).
- 4 In de recente Duitse discussie heette dubbele nationaliteit al een grondrecht.
- 5 Vgl. P. Cliteur, *Trouw*, 11 mei 1996 (over moreel houvast) en *Trouw*, 20 januari 1998 (over homohuwelijk versus huwen van naaste verwanten).
- 6 NPS-MiddagEditie, 17 februari 2000.
- 7 In NRC Handelsblad, 10 februari 2000.
- 8 In *Het Parool*, 23 februari 2000.

Over de auteur

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

Waarin een klein land ook echt klein zal zijn

P.A.G. VAN BERGELIJK

Over het behoud van de Nederlandse internationale invloed

IN DEZE BIJDRAGE LIGT DE NADRUk OP DE Nederlandse invloed in die internationale gremia die zich vooral met financieel-economische vraagstukken bezighouden, zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), het Internationale Monetaire Fonds (IMF), de Wereldbank, de Europese Unie (EU) en de Europese Centrale Bank (ECB). Enerzijds weerspiegelt deze concentratie op het economische beleidsveld dit *feature* van de *Internationale Spectator*: Dit betekent dat de rijkdom en mogelijkheden van het Nederlandse optreden in het krachtenveld van de internationale diplomatie niet volledig tot hun recht zullen komen. Dit zou een aanleiding voor de lezer kunnen zijn de bredere implicaties van deze bijdrage minder gewicht toe te kennen. Anderzijds mag echter worden vastgesteld dat louter de financieel-economische kracht van ons land de reden vormt waarom Nederland in de internationale betrekkingen de rol kan spelen die het speelt; met minder dan een half procent van de wereldbevolking komt ons land immers eerder in aanmerking om naar beneden afgerond te worden.¹ Dat dit niet gebeurt is niet te danken aan het morele gehalte of de scherpzinnigheid van onze argumentatie, de zuiverheid of waardenvrijheid van onze analyses of de denkkracht van onze polder-brains. Het is de economische macht die Nederland nog steeds heeft die de marginalisatie van zijn diplomatieke invloed heeft voorkomen. Het is daarom dan ook nuttig ons op het terrein van de internationale economische diplomatie te concentreren als we een beeld willen krijgen van de algemene Nederlandse internationale invloed op middellange termijn, die daarvan immers een afgeleide is.

Nederlandse namen echoën dikwijls lang na op het economisch wereldtoneel. Tinbergen, Polak, Van Lennep, Mansholt, Witteveen en Duisenberg zijn voorbeelden van vaderlanders die belangrijke internationale economische instituties mede vorm hebben gegeven. De terechte trots over zulke belangrijke en invloedrijke Nederlanders kan echter niet het risico verhullen dat op middellange termijn gerekend moet worden met een betekenisvolle afname van het Nederlandse diplomatieke gewicht (met wellicht een derde tot de helft). Hoe te voorkomen dat de EU-provincie Nederland in de internationale (economische) diplomatie wordt gemarginaliseerd?

Een sluipende afname van onze invloed

Juist in het economische domein heeft zich het voorbije decennium een aantal ingrijpende veranderingen voltrokken, waarvan internationalisering (*globalisering*), de alsmaar uitbreidende Europese Unie en de beëindiging van het Oost-Westconflict de voor de diplomatieke invloed van ons land meest wezenlijke zijn geweest.²

Deze economische (r)evoluties dreigen zich als het ware sluipenderweg te vertalen in een gestaag tanende Nederlandse internationale invloed. In de jaren '60 had Nederland als één van de zes EG-landen meer invloed op de vormgeving van het EG-beleid dan in de huidige Unie, waar het als één van de vijftien zijn invloed moet doen gelden. Binnen de OESO voltrok zich een vergelijkbaar proces: van één van de oorspronkelijke 20 is Nederland nu één van de 29

deelnemers geworden. En zelfs voor het recente Europese Stelsel van Centrale Banken betekent de aanstaande toetreding van Griekenland tot de Europese en Monetaire Unie dat de invloed van de president van de *Nederlandsche Bank* in Frankfurt af zal kalven, aangezien hij niet meer als één van de 17, maar als één van de 18 zijn inzicht over het wenselijke Europese monetaire beleid mag laten schijnen, terwijl hetzelfde in enigszins versterkte mate geldt voor de minister van Financiën, die dan niet meer in de euro-11 (het formele 'informele' overlegorgaan waarin ook de Europese Commissie participeert), maar in de euro-12 het woord zal voeren. Meer stoelen rond de tafel betekent minder invloed per stoel, zeker als daar de vertegenwoordiger van een klein (of, zo men wil, een 'middelgroot') land op zit.

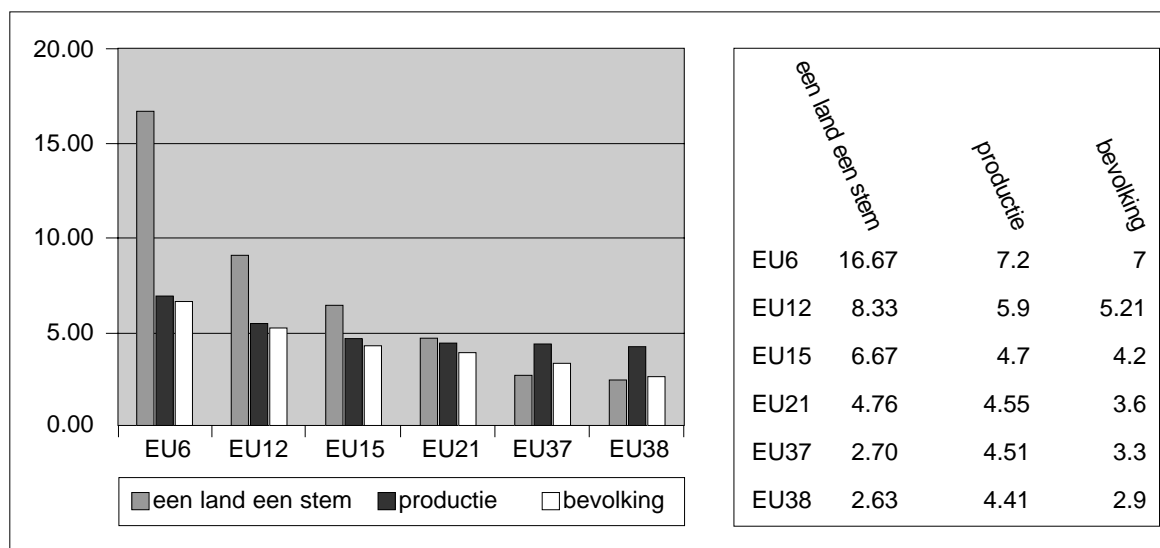
Voor een belangrijk deel is de geringere betekenis van Nederland overigens een weerspiegeling van zijn internationale succes. In het door Nederland traditioneel voorgestane open multilaterale wereldsysteem ontwikkelt de machtsbalans zich als het ware van nature ten koste van de *ins* (in het algemeen de grotere landen) en ten gunste van de *outs* (veelal kleinere landen). Als één van de grondleggers van de Europese Unie en traditioneel voorvechter van open internationale economische betrekkingen heeft Nederland mede bijgedragen aan de opkomst van nieuwe spelers op het economische wereldtoneel. Het is de rechtvaardige eis van deze nieuwe partners dat zij een evenredig deel in de internationale besluitvorming mogen verwachten, wat het gewicht van Nederland in de internationale economische diplomatie reduceert. Een van de stellingen in deze bijdrage is dat dit proces zich onontkoombaar en zelfs sterker zal

voortzetten. Daarom is het wenselijk te zien op welke basis de Nederlandse inbreng in de internationale besluitvorming kan worden gewaarborgd. Dat is een vraagstuk dat niet alleen relevant is voor de internationale economische betrekkingen, maar dat ook de Nederlandse diplomatieke positie in algemene zin betreft.

Nederland in de EU

Om de gedachten te bepalen is het nuttig stil te staan bij de ontwikkeling die de EU in de komende decennia door zal maken. Daartoe schetst fig. 1 hoe drie onderscheiden toetredingsgolven het Nederlandse aandeel in de Europese besluitvorming volgens verschillende besluitvormingsregels zullen beïnvloeden.³ Deze besluitvormingsregels zijn achtereenvolgens gebaseerd op de gedachte dat ieder land even zwaar telt, dat besluitvorming plaatsvindt op basis van bruto nationaal produkt (als uitdrukking van economische macht c.q. draagkracht), dan wel dat de stemverdeling een afspiegeling is van de bevolkingsomvang van de desbetreffende landen. In de kern vormen deze drie variabelen (al dan niet in combinatie) de basis voor alle Europese besluitvormingsprocedures. Binnen het Europese Stelsel van Centrale Banken wordt over het monetair beleid bijvoorbeeld gesproken op basis van het eerste principe, terwijl de stemverdeling daar waar de besluitvorming van het Stelsel gebaseerd is op het gestorte kapitaal, in essentie te herleiden is tot een weging van bruto nationaal produkt en bevolkingsomvang.

Vanzelfsprekend is de betekenis van figuur 1 niet beperkt tot besluitvorming die alleen gebaseerd is



Figuur 1. Invloed van Nederland in het oude en nieuwe Europa (procentuele aandelen op basis van gegevens uit 1998).

op één van deze drie variabelen of die louter betrekking heeft op financieel-economische vraagstukken. In essentie kan het democratisch tekort van de EU worden opgevuld langs verschillende wegen, die ieder hun eigen merites hebben. Zo zijn de uitkomsten voor *one man one vote* de resultante indien men de weg van de evenredige vertegenwoordiging wil volgen. Wie de EU in essentie ziet als samenwerking tussen soevereine, democratisch verkozen regeringen, concentreert zich op een volstrekt gelijkwaardige inbreng van landen. Gaat men ten slotte uit van de idee *no taxation without (proper) representation*, dan komt men al snel uit op een stemverdeling die de economische betekenis van de landen als grondslag heeft. In de realiteit van diversiteit en compromissen resulteren stemverdelingen die de zuivere factoren in figuur 1 (her)wegen tot een politiek acceptabele uitkomst.

Ter illustratie is in figuur 1 ook de Nederlandse positie in de Europese Gemeenschap van het begin van de jaren '60 ingetekend. Vanzelfsprekend zou men voor een exacte indicatie van de invloed van ons land zijn destijds grotere invloed op de EG moeten corrigeren voor het feit dat de EU nu veel belangrijker is geworden, door zowel het groter aantal lidstaten en de verdere ontwikkeling van de bevoegdheden van EU-instellingen als de toegenomen breedte van competenties en onderwerpen waarop gemeenschappelijk

beleid wordt ontworpen en gevoerd. Minder macht in een machtiger EU zou bijvoorbeeld waardevoller kunnen zijn dan meer macht in een minder machtige EG. Het nut van het intekenen van 'vergaane glorie' is vooral de lezer een toets te bieden om zelf te bepalen welk gewicht men wil toekennen aan de numerieke ontwikkeling die in figuur 1 wordt weergegeven.

Met deze kanttkening vat figuur 1 op bondige wijze samen wat een van de hoofdthesen van dit artikel is: het middellange-termijnbeeld van de vooruitzichten voor de Nederlandse invloed in de internationale instituties is ontnuchterend indien die invloed gerelateerd wordt aan de objectieve grootheden die thans de basis vormen voor verdeling van de stemmen binnen de Europese instituties. Ongeacht de gehanteerde methodiek illustreert figuur 1 de afname van de Nederlandse invloed op de Europese besluitvorming (met ten minste een derde en waarschijnlijk de helft) die in de komende decennia moet worden ingeboekt.

Meepraten over de internationale financiële architectuur

Ook op andere economische terreinen is de toekomst van de thans nog zeer sterke Nederlandse diplomatieke positie bepaald niet gewaarborgd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de besluitvorming terzake van de

Tabel 1. Invloed Europa in IMF (1999, procenten)

<i>Land</i>	<i>Stemaandeel in IMF</i>	<i>Aandeel in (kies)groep</i>	<i>Stemaandeel (kies)groep in IMF</i>	<i>Uiteindelijke invloed op het IMF</i>
Duitsland	6,08	100	6,08	6,08
België	2,16	42	5,21	5,21
Oostenrijk	0,89	17		
Frankrijk	5,02	100	5,02	5,02
Verenigd Koninkrijk	5,02	100	5,02	5,02
Nederland	2,42	49	4,92	4,92
Italië	3,31	78	4,23	4,23
Portugal	0,42	10		
Griekenland	0,40	10		
Zweden	1,14	32	3,56	3,56
Denemarken	0,78	22		
Finland	0,60	17		
Spanje *	1,43	33	4,34	0
Ierland **	0,40	11	3,76	0
Totaal EMU	23,1			25,5
Totaal Europese Unie	30,1			34,4
Verenigde Staten	17,4	100	17,35	17,4

* Lid van kiesgroep waarin Canada de meerderheid heeft.

** Lid van kiesgroep waarin Mexico en Venezuela de meerderheid hebben.

architectuur van het internationale financiële stelsel, waar Nederland vorig jaar tijdens de aanloop van het Amerikaans initiatief voor een G-22 het lot van andere kleine G-10-landen, die buiten de internationale besluitvorming werden gemanooeuvreerd, maar ternauwernood kon voorkomen.⁴ Achtergrond voor het Amerikaans initiatief was enerzijds het terechte uitgangspunt grote debiteuren en belangrijke opkomende landen beter te betrekken bij discussies over het financiële wereldsysteem. Anderzijds speelde op politiek vlak zeker de oververtegenwoordiging van Europa binnen de *Executive Board* van het IMF een rol.

Europa heeft – door een over het geheel genomen gunstige invloed van de kiesgroepsamenstelling – een relatief grote uiteindelijke invloed op het IMF. Tabel 1 laat zien dat het stemaandeel in het IMF voor de Unie 30% bedraagt, maar ook waarom de (Amerikaanse) perceptie van die invloed ruim 4% hoger ligt, aangezien (zoals door kolom 4 van tabel 1 wordt geïllustreerd) Europa beschikt over zeven directeuren in de *Executive Board* van het IMF, die een stemaandeel van 34% vertegenwoordigen. Ook zonder die (aan het fenomeen kiesgroep verbonden) vertekening is er duidelijk sprake van een Europese oververtegenwoordiging: de twaalf landen die binnenkort het eurogebied zullen uitmaken, hebben een duidelijk groter stemaandeel (vijf directeuren in de *Executive Board* van het Fonds) en meer uiteindelijke invloed op het IMF (25%) dan de in economische termen ten minste vergelijkbare Verenigde Staten (één directeur en een stemaandeel van 17,4%).⁵

Men hoeft niet over een bijzondere kristallen bol te beschikken om te kunnen voorspellen dat deze onevenwichtigheid de komende decennia zal leiden tot een permanente Amerikaanse druk om het aandeel van Europa te reduceren. Daarbij zou in het bijzonder de Nederlandse stoel in het Fonds onder vuur kunnen komen te liggen, aangezien hier een oververtegenwoordiging van 2,5 procentpunten kan worden gelocaliseerd. Samenvoeging van Nederland met België en Oostenrijk in één kiesgroep zou vanuit Amerikaans perspectief een heel interessante optie zijn (in dat

geval wordt de oververtegenwoordiging van Europa uit hoofde van de kiesgroepsamenstelling namelijk in één klap geneutraliseerd). Nog bedreigender vanuit Nederlands perspectief is een scenario waarin Europa of het eurogebied nog slechts door één directeur vertegenwoordigd zou worden.

Nieuwe modellen voor de economische diplomatie

Hoe het ook zij, de krachtige Nederlandse positie in het IMF en aanpalende instituties is zeker geen vaststaand feit. De mogelijke bedreigingen nopen tot zowel waakzaamheid als tot nader onderzoek of andere diplomatieke modellen een alternatief kunnen bieden (en, zo ja, dan luidt de vervolgvraag: met welke landen een dergelijk partnerschap kan of moet worden aangegaan). Zo'n diplomatiek model, waarin kleinere landen samen een kiesgroep vormen en het voorzitterschap van die kiesgroep onderling laten rouleren, is een van de opties die ook voor het beheersbaar houden van Europese besluitvormingsprocessen in het algemeen serieus overwogen kunnen worden. De uitbreidingen van de EU die de komende decennia in Zuidoostelijke richting verwacht mogen worden, zullen dergelijke onorthodoxe oplossingen immers waarschijnlijk afdwingen. Nieuwe diplomatieke modellen zouden ook de beheersbaarheid van de discussies in de OESO kunnen bevorderen en uit dien hoofde gepropageerd kunnen worden.

Het zou vervolgens tamelijk naïef zijn dit toekomstbeeld voor de Nederlandse diplomatie met groot vertrouwen tegemoet te zien. Vooral de vereiste coördinatie met betrekking tot een groot aantal dossiers, zowel in het economische als niet-economische domein, en het creëren van een brede onderhandelingspositie, alsmede het uitspelen daarvan, behoren niet tot de traditionele comparatieve sterkten van de Nederlandse diplomatie. Nederland toont zich in de internationale gremia meestal op zijn sterkst bij het uitbaten en overbruggen van tegenstellingen tussen de grote spelers. Het is de positiebepaling die het resulterende compromis mogelijk maakt, waarbij

Tabel 2. De economische kracht van Nederland: een internationaal perspectief (eind jaren '90).

	Miljarden dollars	Plaats	G7-landen op een lagere plaats
Banken in de top 25		3	Frankrijk, Duitsland, Italië, Canada
Vermogen pensioenfondsen	350	4	Frankrijk, Duitsland, Italië, Canada
Ontwikkelingshulp	4	5	Verenigd Koninkrijk, Italië, Canada
Directe investeringen	180	6	Canada, Italië
Kapitalisatie aandelenmarkt	500	6	Italië
Bedrijven in <i>Business Week</i> Global 1000		7	Canada

Bronnen: IMF, IMD, *Business Week*, G10 en Wereldbank.

Nederland traditioneel de grootste invloed uitoefent. Voortbouwen op deze sterkte vereist echter wel dat men steeds 'aan tafel' zit.

In het verleden is wel gepropageerd dat Nederland zou kunnen en moeten bouwen aan een positie waarbij het niet als kleinste van de grootste landen, maar als grootste van de kleinste landen in internationaal overleg participeert.⁶ Gegeven de Amerikaanse aversie tegen de Europese oververtegenwoordiging en het feit dat vooral onder de kleine landen dikwijls sprake is van een grote heterogeniteit van belangen, lijkt die optie minder levensvatbaar. Nederland zou een machtige tegenstander tegenover zich vinden en het zou een uitzonderlijk ingewikkelde zaak kunnen blijken te zijn om een consistente, voldoende ondersteunde positie op te bouwen.

De belangrijke vraag dringt zich derhalve op waarop Nederland dan wél zijn presentie in de internationale gremia op middellange termijn zou kunnen grondvesten. De enige realistische mogelijkheid lijkt om in eerste instantie aan te haken op die thema's waarbij de Nederlandse prestaties en betrokkenheid niet gemist kunnen worden. Tabel 2 inventariseert daartoe waar de economische kracht van Nederland vanuit internationaal perspectief ligt. Uit dit overzicht komt duidelijk naar voren dat Nederland, waar het zijn economische kracht op financieel-economisch terrein betreft, toonaangevende landen uit de G7-rangorde verdringt, niet alleen op particulier gebied, maar ook bijvoorbeeld inzake ontwikkelingshulp.

Nederland heeft veel te winnen indien onze partners ervan doordrongen kunnen worden dat hun eigen belang ermee gediend is het Nederlandse bedrijfsleven en de Nederlandse overheid te blijven betrekken bij discussies over internationaal-economische vraagstukken op het samenhangende cluster van particuliere en publieke kapitaalstromen, bankwezen en het overige internationaal opererende bedrijfsleven. Nederland heeft in de desbetreffende discussies veel expertise en ervaring te bieden. Uiteindelijk is dat waarschijnlijk de enige basis om serieus genomen te (blijven) worden in de internationale beleidsdiscussie.

Uitdaging voor de Nederlandse diplomatie

De uitdaging voor de Nederlandse diplomatie in het komende decennium is daarom de boodschap die ligt opgesloten in tabel 2 ook metterdaad uit te dragen en om te zetten in een krachtige inbreng om zo het internationale draagvlak voor een blijvende Nederlandse presentie te versterken. In het verlengde van de ingezette herijking van het buitenlands beleid zou een nadere prioritering op economische hoofdthema's een bruikbare aanpak kunnen zijn, om aldus uiteindelijk

ook de slagkracht van de Nederlandse diplomatie in meer algemene zin te ondersteunen. ■

Noten

- 1 P.A.G. van Bergeijk, *Handel, politiek en handelspolitiek*, SDU, 1991.
- 2 P.A.G. van Bergeijk, *Economic Diplomacy, Trade and Commercial Policy*, Edward Elgar, 1994.
- 3 De eerste golf (EU21) is de toetreding van Polen, Hongarije, Slovenië, Cyprus, de Tsjechische Republiek en Estland. De tweede golf (EU27) betreft de toetreding van de resterende Baltische en Midden-Europese staten. De laatste toetreding (EU28) is die van Turkije, zeker qua bevolking een betekenisvolle golf. In de figuur is ervan uitgegaan dat de toetreding van Griekenland tot de EMU probleemloos zal plaatsvinden (vergelijk P.A.G. van Bergeijk, R.J. Berndsen en J.W. Jansen [red.], *The Economics of the Euro Area*, Edward Elgar, 2000). De figuur is gebaseerd op de bevolkings- en BNP-gegevens van 1998.
- 4 In feite was de succesvolle invulling van het voorzitterschap van de G10-deputies door H.J. Brouwer, directeur van *De Nederlandsche Bank*, de reden waarom Nederland hier niet buiten de boot is gevallen. Ook op andere terreinen speelde de persoonlijke invulling van het voorzitterschap een belangrijke rol bij het opbouwen van een versterkte Nederlandse inbreng, zoals in het geval van L.A. Geelhoed als voorzitter van het voormalige EFC en R. Keller als voorzitter van de *alternates* van het voormalige Monetaire Comité.
- 5 Het is niet uitgesloten dat de Verenigde Staten de Zwitserse *Executive Director* ook tot het 'Europese bolwerk' rekenen, hetgeen de gepercipieerde onevenwichtigheid alleen nog maar groter maakt.
- 6 E. van Lennep, 'Nederland moet zich opwerpen als leider van kleine landen', in: *Staatscourant*, 4-10-1990.

Over de auteur

DR P.A.G. VAN BERGEIJK is *director in UBS group economic research* en verbonden aan de Universiteit van Zürich en het Onderzoekcentrum voor financieel-economisch beleid (OCFEB) van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Nederland, multinationa(a)l land

ROB VAN TULDER

NEDERLAND IS ECONOMISCH EEN MIDDEL-groot land. Op bijna alle macro-economische indicatoren staat Nederland in de internationale subtop. Soms is zelfs sprake van een absolute toppositie, waarbij niet eens de internationaal gebruikelijke statistische correcties (gemeten per hoofd van de bevolking, gecorrigeerd voor territorium, e.d.) hoeven te worden toegepast om Nederland prominent voorop te zetten. Nederland telt de grootste haven ter wereld; 'we' zijn de grootste vervoerder in Europa; Nederlandse investeerders behoren tot de omvangrijkste spelers in menig groot land; en in menig segment in de wereldhandel is Nederland groter dan bijna alle andere landen. Zo is de Nederlandse landbouw, in absolute termen gemeten, de op twee na grootste exporteur ter wereld – slechts voorafgegaan door de Verenigde Staten en Frankrijk.¹ Opmerkelijk voor een land met een fractie van het territorium van andere landen.

Nederlandse ondernemingen behoren jaar in jaar uit tot de grootste drie investeerders in de grootste economie van de wereld – de Verenigde Staten. Zelfs de Franse president Chirac moest in februari j.l bij zijn staatsbezoek aan ons land erkennen dat hij graag met Nederland betrekkingen onderhield (ondanks het dossier-'drugs'), omdat Nederland de grootste investeerder in zijn land bleek te zijn – de as-Den Haag/Parijs dus belangrijker dan de as-Berlijn/Parijs?

Nederland spreekt economisch meer dan een woordje mee. Daar is eigenlijk maar één goede reden voor: Nederland is de thuisbasis van een opmerkelijk groot aantal zeer grote *multinationals*. Nederland was niet alleen de thuisbasis van de eerste echte multinational in de wereld – de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) – maar telt onder zijn economische ingezetenen klinkende namen als Shell

Nederland spreekt economisch meer dan een woordje mee. Managen met zijn multinationals heeft tot interessante vormen van 'slim' en pragmatisch beleid geleid. Maar is het huidige succes van het Nederlandse model ook reden om zelfvertrouwen te hebben wat betreft de toekomstige positie van Nederland in Europa en de wereld?

(Koninklijke Olie), AKZO, Philips, Unilever, ABN-AMRO, de ING groep, enz. Menig (ontwikkelings-) land zou ervoor tekenen slechts een van deze ondernemingen als 'thuis'-onderneming te mogen hebben.

Een middelgroot tot groot land derhalve? De werkelijkheid is weerbarstiger. Nationale soevereiniteit en multinationale mobiliteit staan vaak op gespannen voet met elkaar. De relatie tussen de Nederlandse overheid en 'haar' multinationals is, voorspelbaar, niet altijd pijnloos – er kan zelfs bij tijd en wijle gesproken worden van een haat-liefderelatie. Incidenteel hoogtepunt van haat: de brandbrief die topondernemers begin jaren '70 naar het kabinet-Den Uyl stuurden (en hoogst ongewoon: ook publiceerden), waarbij zij stelling namen tegen de (te) linkse regering. Een van de vele hoogtepunten van liefde: de manier waarop in de jaren '80 premier Lubbers en Philips-topman Dekker eendrachtig en succesvol samenwerkten om het proces van Europese integratie uit het slop te trekken.²

De relatie met multinationals heeft de creativiteit van de beleidsmakers geen kwaad gedaan. Waarnemers van het Nederlandse beleid hebben – soms tot hun verbazing – moeten constateren dat Nederland zich niet alleen profileert als 'transito-economie', maar ook als 'belastingparadijs' of als het 'kartelparadijs' van Europa. De praktijk van het beleid is vaak

anders dan de economische en politicologische tekstboeken voor wenselijk houden. Dit afwijkend patroon levert echter wel regelmatig een goed resultaat op. Managen (samen) met multinationals in de Nederlandse context heeft tot interessante vormen van 'slim' en pragmatisch beleid geleid.³ Wellicht een gruwel voor idealisten, maar een absolute *best-practice case* voor realisten.

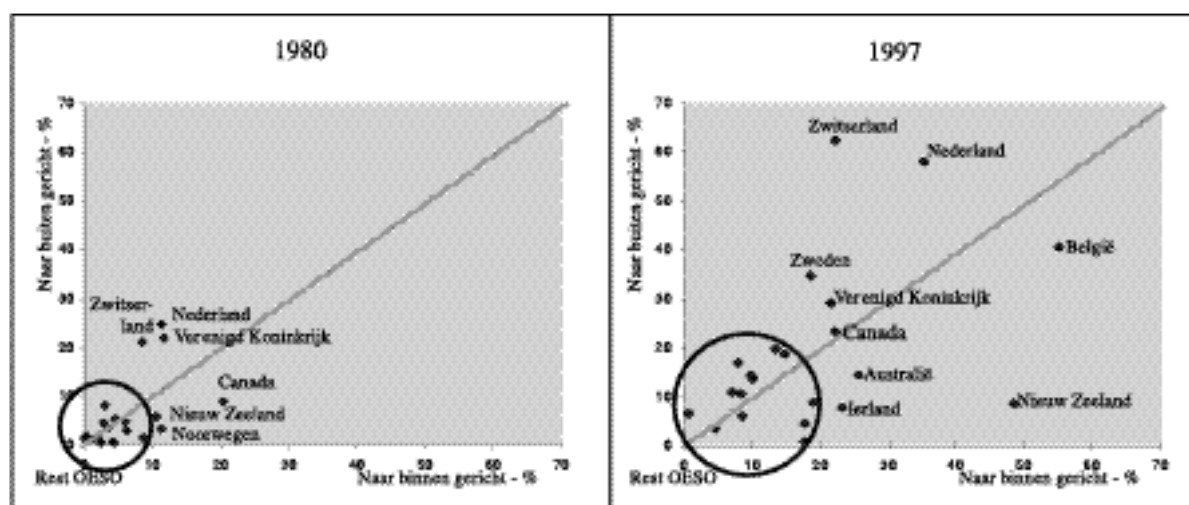
Is het huidige succes van het Nederlandse model ook reden om zelfvertrouwen te hebben wat betreft de toekomstige positie van Nederland in Europa en in de wereld?⁴ Dat hangt af van een juiste inschatting van de aard van de veranderingen in de Nederlandse positie die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan, en van de uitdagingen die daaraan kleven. Deze veranderingen sinds het begin van de jaren '80 – onder invloed van ondernemingsstrategieën – vormen een belangrijke verklaringsgrond voor het succes van het poldermodel en het hernieuwde zelfvertrouwen van beleidsmakers. Maar: elk succes kent zo zijn grenzen en misschien is Nederland toch niet zo groot.

Een unieke positie

De Nederlandse economie heeft zich sinds het begin van de jaren '80 in een internationaal tamelijk unieke positie gemanoeuvreerd. Aan het begin van de jaren '80 bevond Nederland zich in een vergelijkbare positie als het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland wat betreft de invloed van multinationals op de economie. Figuur 1 illustreert deze situatie aan de hand van de relatieve omvang van naar buiten en naar binnen gerichte investeringen in de Nederlandse economie in 1980. Naar buiten gerichte investeringen zijn

een indicatie van het belang van eigen (*home*) multinationals. Het cijfer geeft tegelijkertijd een indicatie van de omvang van naar het buitenland weglekkende investeringen die niet in de eigen economie worden aangewend. Dit is wat het Centraal Plan Bureau het 'zwarte investeringsgat' is gaan noemen – een van de grootste beleidsuitdagingen verbonden met het hebben van veel eigen multinationals. Andere economieën, zoals Canada, Nieuw Zeeland en België, kenden in 1980 een veel groter aandeel van naar binnen gerichte investeringen, illustratief voor het belang van gast (*host*) multinationals in deze economieën. Het niveau van zowel naar binnen als naar buiten gerichte investeringen voor alle landen – en zeker voor de grotere economieën – was in het begin van de jaren '80 echter nog steeds relatief bescheiden.

Sindsdien is de situatie sterk veranderd, in het bijzonder voor landen als Nederland, Zwitserland, België, Nieuw Zeeland en Zweden (fig. 1). De grotere economieën – inclusief het Verenigd Koninkrijk – kenden een gelijkmatige en relatief beperkte groei van de investeringen van en naar hun eigen economie. Maar de eerder genoemde kleine landen schoven in c. 15 jaar radicaal op naar een positie waarin het belang van multinationale ondernemingen in de eigen economie sterk is gegroeid. In de praktijk: Nederland als vestigingslocatie-nummer 1 wat betreft hoofdkantoren en distributiecentra; 30% van alle Amerikaanse en 32% van alle Japanse multinationals heeft haar Europese hoofdkantoor in Nederland. Voor hun distributiecentra ligt dat aandeel nog hoger. Europese ondernemingen als IKEA (Zweden) en Alcatel (Frankrijk) hebben zelfs hun wereld-hoofdkantoor in Nederland gevestigd. De talenkennis van de Nederlandse bevolking en de *mainports* zijn voor



Bron: SCOPE/UNCTAD

Figuur 1. Opbouw voorraad naar buiten en naar binnen gerichte buitenlandse investeringen als % van BBP.

de hand liggende redenen voor deze investeringen. Maar het Nederlandse belasting- en arbeidsklimaat hebben deze ondernemingen evenmin veel schrik aangejaagd, integendeel.

Het poldermodel: Nederland als gast en gastheer

De opmerkelijke verschuiving in de internationale positie van Nederland loopt synchroon met de implementatie van het Akkoord van Wassenaar uit 1982 – de grondslag van het poldermodel. Sindsdien zijn loonstijgingen binnen de perken gehouden, hetgeen een enorme stimulans was voor het verder internationaliseren van de Nederlandse economie. Eigen ondernemingen internationaliseerden verder en sneller naar het buitenland (o.a. door de herwonnen dynamiek in Nederland) en tegelijkertijd investeerden ook buitenlandse ondernemingen op grote schaal in Nederland.

Het herwonnen concurrentievermogen van de eigen multinationals en de toestroom van buitenlandse multinationals in de Nederlandse economie heeft op ten minste twee terreinen een belangrijke bijdrage geleverd aan het poldersucces:

*het 'zwarte investeringsgat' bleef kwantitatief weliswaar bijzonder groot, maar de verhouding kantelede toch enigszins, omdat die ruwweg van 3:1 (buitenwaarts:binnenwaarts) naar c. 2:1 verschoof;

* het negatieve effect op de werkgelegenheid van het overblijvende investeringslek (voor de periode 1990-1995 geschat op zo'n 490.000 arbeidsjaren) werd ruimschoots gecompenseerd door het positieve werkgelegenheidseffect van internationale handel – gevolg van de relatief lagere lonen in de Nederlandse economie in vergelijking met de directe buurlanden – met een geschatte cumulatieve winst van 888.000 arbeidsjaren.⁵

Anno 2000 behoort Nederland nog meer dan in het verleden zowel op handels- als investeringsgebied tot de meest open economieën ter wereld. Geen wonder daarom dat het debat over 'globalisering' in dit land zoveel weerklank heeft gevonden (zowel in positieve als negatieve zin). Nederland neemt echter mondiaal in nog meer opzichten een unieke positie in dan alleen op basis van fig. 1 viel te constateren. Het is in de loop van twintig jaar een van de weinige landen in de wereld geworden met zowel grote eigen (*home*) als gast (*host*) multinationals. Werkgelegenheidscijfers voor vergelijkbare kleine landen illustreren dit punt verder (zie tabel 1). Andere kleine landen blijken óf weinig *invloed* van multinationals te voelen (Denemarken, Finland, Noorwegen), óf relatief *gedomineerd* te worden door buitenlandse multinationals (België, Ierland, Nieuw-Zeeland), óf vooral *gedomineerd* te worden door *home* multinationals (Zweden en Zwitserland). In Nederland zijn zowel *home* als *host multinationals* belangrijk. Deze uitgangssituatie creëert een speciale onderhandelingsdynamiek voor nationale beleidsmakers.

Heroriëntatie: van Atlantisch naar Europees

Met het toenemende belang van multinationals in Nederland is ook het belang van Europa in Nederland in de loop van de jaren '80 en '90 substantieel toegenomen. In 1984 kwam nog het grootste deel van de buitenlandse directe investeringen naar Nederland uit de Verenigde Staten (f 23,3 miljard uit de Verenigde Staten vs f 21,4 miljard uit de *gehele* Europese Unie). Vanaf 1986 is hierin snel verandering gekomen. Waar in 1984 rond 33% van alle directe investeringen in Nederland vanuit de EU kwam, was in 1996 dit aandeel gegroeid tot 52%. Tegelijkertijd nam het aandeel van de Verenigde Staten bijna even sterk af: van 37%

Tabel 1. Multinationals en kleine landen.

		GAST MULTINATIONALS	
		KLEINE INVLOED*	GROTE INVLOED**
THUIS MULTINATIONALS	KLEINE INVLOED/ AANTAL	Finland Denemarken Noorwegen	België Ierland Nieuw-Zeeland
	GROTE INVLOED/ AANTAL	Zweden# Zwitserland#	Nederland

Bron: gebaseerd op OECD, 1997: 100ff

** meer dan 40 % van werkgelegenheid in de handen van gast multinationals

* minder dan 20% van de werkgelegenheid in handen van gast multinationals

minder dan 10% van werkgelegenheid in handen van gast multinationals

in 1984 tot 23% in 1996.⁶ Het belang van Japan, Azië en Latijns-Amerika als bronnen van directe investeringen in Nederland blijft in deze periode relatief klein.

Ook voor *uitgaande* investeringen van Nederlandse ondernemingen is Europa veruit het belangrijkste geworden. Ging in 1984 c. 35% van de Nederlandse investeringen naar andere Europese landen, in 1996 was dit gegroeid tot 57% van alle investeringen. Ook hier waren de Verenigde Staten als bestemmingsland het slachtoffer. De investeringsvoorraad in de Verenigde Staten als aandeel van de totale buitenlandse investeringen vanuit Nederland is dan ook vrijwel gehalveerd (van 43% in 1984 naar 24% in 1996).

In de jaren '90 hebben mega-investeringen van Nederlandse ondernemingen in de Verenigde Staten sterk de publicitaire aandacht getrokken. Voorlopige hoogtepunten waren in 1998 de overname van het Amerikaanse Transamerica Corp door Aegon voor meer dan tien miljard dollar en in hetzelfde jaar de overname van Giant winkelketen door Ahold voor circa vijf miljard gulden.⁷ De min of meer 'stille' acquisitie van ondernemingen in Europa nam intussen een veel hogere vlucht. Daarmee raakte de Nederlandse economie steeds meer ingebed in Europese productie- en distributienetwerken. In dezelfde periode nam ook de inbedding van Europa in de Nederlandse economie toe. Anders dan soms wordt gesuggereerd,⁸ is een substantieel deel van de Nederlandse economie in handen van *Europese* gastondernemingen gekomen. Zo kent 50% van de gastondernemingen in Nederland een Europese moeder.

Synchroon met het investeringsplaatje loopt het handelsverhaal. Europa is de belangrijkste Nederlandse handelspartner en wint nog immer aan belang. In 1998 vond meer dan driekwart van de export van goederen en diensten vanuit Nederland een bestemming in de Europese Unie. Het Midden- en Kleinbedrijf is nog sterker dan de Nederlandse industrie als geheel gericht op Europa: 85% van alle exporten in 1996 ging richting Europa.⁹ Deze situatie is uitermate profijtelijk voor de Nederlandse economie. Het handelsoverschot met de EU-landen nam in 1999 met f 7 miljard toe, terwijl met de niet-EU-landen juist sprake is van een groeiend tekort (in 1999: f 8 miljard). Het belang van de EU als afzetmarkt neemt duidelijk toe. Het overschot op de handelsbalans is opgelopen van f 71 miljard in 1996 tot f 95 miljard in 1999.¹⁰

Langzaam maar zeker heeft daarmee de *Atlantische* oriëntatie van Nederland uit de jaren '60 en '70 plaats gemaakt voor een ondubbelzinnige *Europese* oriëntatie. Dat is zonder twijfel een revolutionaire ontwikkeling voor nostalgische Atlantici. Het is een bevestiging van de toenemende regionale

dynamiek op wereldschaal, die ook haar pendant kent in andere regio's, zoals de NAFTA in Noord-Amerika en Mercosur in Zuid-Amerika.

Toegenomen spanningsveld tussen *home* en *host* multinationals?

Achter de macro-cijfers van internationale handel, investeringen en werkgelegenheid zitten altijd ondernemingen en hun strategieën. In het geval van Nederland vaak multinationals. Volgens CBS-onderzoek¹¹ kent van de groep van grootste ondernemingen (meer dan 300 werknemers) in Nederland 37% een buitenlandse moeder. De 1800 grootste industriële ondernemingen in Nederland namen bijna 70% van alle uitgaande investeringen voor hun rekening. Meer dan driekwart van de directe export van de Nederlandse industrie wordt door grote ondernemingen geboekt. De 'exportquote' van grote ondernemingen ligt ook aanzienlijk hoger: zelfs bij ondernemingen met minder dan 50 werknemers was in 1996 de 'exportquote' tussen de 11 en 23%, terwijl die van ondernemingen met meer dan 100 werknemers al op 56% gemiddeld lag.¹² De omzet van alleen al de grootste 50 Nederlandse en de 50 grootste gast-multinationals te zamen is goed voor 33% van het bruto nationaal product.

Uit gezamenlijk onderzoek van de Erasmus Universiteit en het CBS blijkt dat er substantiële verschillen bestaan tussen het profiel van Nederlandse en gast-multinationals.¹³ De gastondernemingen importeren een veel groter deel van hun toegevoegde waarde dan de Nederlandse ondernemingen en de Nederlandse economie als geheel. Ook zijn de export en import van buitenlandse gastondernemingen in veel grotere mate *bedrijfsintern* dan die van de Nederlandse multinationals: terwijl de Nederlandse ondernemingen nauwelijks importeren van buitenlandse dochterondernemingen van hun eigen concern (4%) en slechts in geringe mate exporteren vanuit Nederland naar hun eigen bedrijfsonderdelen (12%), is de bedrijfsinterne internationale handel van in Nederland gevestigde buitenlandse multinationals ruim eenderde van de totale buitenlandse handel. Deze bedrijfsinterne handel is veel moeilijker te reguleren dan handel tussen onafhankelijke ondernemingen.

Buitenlandse dochterondernemingen in Nederland zijn derhalve géén verkoopfilialen met als taak de Nederlandse markt te bedienen. Ze houden zich vooral bezig met aanvullende activiteiten die te maken hebben met Nederland als logistiek knooppunt. Het gevolg is onder andere dat er een zeer sterk verband bestaat tussen de invoerstromen naar Nederland en de uitvoerstromen vanuit Nederland. Wat wordt geïmporteerd wordt dikwijls ook weer geëx-

porteed (vaak met maar minimale toegevoegde waarde). Dit duidt op het enorme belang van een beperkt aantal distributeurs in de Nederlandse handelspositie.

De Nederlandse internationale handelspositie – aangevuld door de stroom van naar binnen gerichte investeringen – wordt dus sterk bepaald door buitenlandse ondernemingen die hun Nederlandse vestiging benutten als een knooppunt binnen een internationaal netwerk voor de bediening van de Europese markt. Tussen de omvang van de directe investeringen en de groei van de Nederlandse invoer of uitvoer blijkt geen significant verband te bestaan.¹⁴ Dit bevestigt de idee dat er ook weinig verband bestaat tussen de prestaties (en de specialisatie) van Nederland als *handelsland* en Nederland als *bron van investeringen* (naar buiten gaande investeringen). De actoren die handel en investeringen domineren zijn blijkbaar andere actoren. De positie van de Nederlandse economie is daarmee sinds de jaren '80 steeds meer onderdeel geworden van bedrijfsinterne beslissingen ten aanzien van bedrijfsinterne handel.

Slim omgaan met Europa

De Nederlandse positie in Europa en de continuïteit van het poldersucces zoals we dat nu kennen, lijken voor een substantieel deel gebaseerd op de internationale strategieën van vooral gastondernemingen. Die bepalen voor een aanzienlijk deel de exportprestaties van Nederland. Maar aangezien dit voor een deel bedrijfsinterne handel is en er met hun productie- en distributieactiviteiten veel minder werkgelegenheid gemoeid is dan bij zowel kleine als grote Nederlandse 'thuis'ondernemingen, zet een overmatige afhankelijkheid van het poldermodel van juist deze ondernemingen, een effectief beleid onder permanente spanning. Het aantrekken van deze ondernemingen brengt de Nederlandse regering steeds meer in de verleiding om in beleidsconcurrentie met andere locaties in Europa verzeild te raken. Andere regio's laten zich op dat terrein niet onbetuigd. De Nederlandse beleidsmakers lopen het risico daarbij minder creatief te opereren dan in het rijke Nederlandse verleden het geval was, toen de soevereiniteit van het land groter was en een-tweejes met ondernemingen tot stand gebracht konden worden die duidelijker belangen binnen de eigen economie hadden. Minder creatief opereren houdt o.a. in dat ook Nederland meegaat in de wedloop voor lagere belastingen, gunstiger vestigingsvoorwaarden e.d. Het proces van Europese verdieping raakt gefrustreerd vanuit individueel eigenbelang. Het idee van Europa als pragmatisch gemanaged netwerk (zie de bijdrage van staatssecretaris Benschop in dit nummer) kan dit

proces alleen maar versnellen. In hoeverre dit een goede ontwikkeling is, is te weinig punt van debat.

De heroriëntatie van de Nederlandse economie op basis van investeringen van eigen en buitenlandse multinationals is niet een proces dat zonder spanning gepaard gaat. Indien ondernemingen in andere landen in Europa bijvoorbeeld ook tot loonmatiging komen (in vergelijking met Nederland), dan is het niet ondenkbaar dat het veelgeroemde Hollandse poldermodel een belangrijk deel van zijn dynamiek verliest wegens gebrek aan afzetmogelijkheden in de rest van Europa. Als daar nog eens concurrentie vanuit het oosten bijkomt (bijvoorbeeld door dochterondernemingen van Nederlandse multinationals) dan wordt de Nederlandse economie in een dubbele sandwich genomen. De spelers die over dergelijke beslissingen gaan, zijn dezelfde multinationals die ook in Nederland vertegenwoordigd zijn.

Alle mogelijkheid derhalve om tot een debat te komen. In hoeverre dat debat tot stand komt, is maar de vraag. Verder dan wat kleine schermutselingen in het parlement over vermeende oneigenlijke subsidies van buitenlandse investeringen in Heerenveen is het tot nu toe niet gekomen.¹⁵ De uitdagingen die het managen met Europese multinationals zowel aan Nederland als aan Europa stelt, verdienen meer belangstelling. Middelgrote macht of klein land, waar Nederland echt behoefte aan heeft, is een blijvend 'slimme' overheid, die in staat is in Nederland en binnen Europa effectief om te gaan met de soms op gespannen voet staande belangen van landen en multinationals. ■

Noten

- 1 Zie Jos Bijman, Rob van Tulder, Martijn van Vliet, *Agribusiness, R&D en Internationalisatie*, Den Haag: Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, 1997, NRLO Rapport nr 97/12.
- 2 Het Philips-rapport *Europe 1990: An Agenda for Action* heeft door deze samenwerking ten grondslag gelegen aan het Witboek van Commissaris Cockfield, waaruit – met enige bureaucratische vertraging – het uiteindelijke Europa 1992-traject is voortgevloeid. Zie o.a. W. Ruigrok en R. van Tulder, *The Logic of International Restructuring*, Londen & New York: Routledge, 1995; en Marcel F. van Marion, 'Wisselstroom of dwaallicht: internationale diplomatie van Philips', in: *Internationale Spectator*, februari 1999, blz. 74-80, in het bijzonder blz. 79.
- 3 Zie R. van Tulder, 'Small, smart and sustainable. Dutch experiences in governing (together) with multinationals', in: R. Narula, R. van Hoessel (eds), *The Dutch Multinationals*, Londen: Routledge, 1999, blz. 282-301.
- 4 Zie Dick Benschop in deze aflevering (blz. 186 - 190).
- 5 M. Lever, W. van der Hoeven, A. Kwaak, 'Globalisering, technologie en werkgelegenheid', in: *Economisch Statistische Berichten*, 8 mei 1998, blz. 374/375.

- 6 Bron: De Nederlandsche Bank, diverse *Kwartaalberichten*. Een aanzienlijke rol wordt hierbij overigens gespeeld door de forse depreciatie van de dollar in dezelfde periode. Daardoor werden investeringen in Europa vanuit Amerikaans perspectief duur.
- 7 Zie R. van Tulder (red), *Redrawing Organizational Boundaries*, Rotterdam: Erasmus Universiteit, 1999.
- 8 Vooral wanneer het jaarverslag van het Commissariaat voor Investerings in Nederland (CBIN), een afdeling van het ministerie van Economische Zaken, uitgegeven wordt. Daarin staan de ondernemingen die door het CBIN aangetrokken zijn: dit zijn vooral ondernemingen uit de Verenigde Staten en Japan. De Europese ondernemingen investeren zonder tussenkomst van het ministerie op eigen kracht in Nederland en worden derhalve niet meegenomen in sommige statistieken.
- 9 Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (1998).
- 10 G. Ybema, 'Nieuwe economie vereist ander exportbeleid', in: *de Volkskrant*, 1 maart 2000.
- 11 R. Goedegebuure, *Large Groups of Enterprises*, Netherlands Official Statistics, winter 1997, blz. 39.
- 12 EIM (1998) mimeo: 36.
- 13 SCOPE/CBS onderzoek, o.a. gepubliceerd bij R. van Tulder, R. Goedegebuure, 'Nederland exportland', in: *ESB dossier*, 1999, nr 4217, blz. D29-32.
- 14 A. van der Zwet, 'Globalisering en de Nederlandse economie', in: *ESB*, 1996, jrg 81, blz. 138-142.
- 15 Debat naar aanleiding van een artikel (*de Volkskrant*, 3 juni 1999) van PvdA-kamerlid Wouter Bos en voorzitter van FNV-Bondgenoten Hans de Vries waarin zij het voortrekken van 'vreemde' bedrijven aan de kaak stellen, omdat die de economie minder opleveren, met als antwoord van staatssecretaris Ybema dat het belang van buitenlandse ondernemingen voor de Nederlandse economie groot is, terwijl deze bedrijven niet worden voorgetrokken (Economische Zaken, 18 juni 1999). Zoals zo vaak gebeurt in Nederland: beide partijen hebben deels gelijk en het debat stierf voorlopig een stille dood.

Over de auteur

DR R. VAN TULDER is hoogleraar Internationaal Publiek Management en voorzitter van de vakgroep Business-Society Management, Faculteit Bedrijfskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

NGIZ

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

Lezingenprogramma april/mei 2000

Onderwerp: Euro/EMU: een tussenbalans
Spreker: Prof dr A. Szász, oud-directeur Nederlandsche Bank, bijzonder hoogleraar Europese Studies Universiteit van Amsterdam
Datum: vrijdag 14 april, lunchlezing 12.15-14.00 uur
Kosten: f 30,= (studenten f 10,=)
Plaats: Huize Molenaar, Korte Nieuwstraat 6 (bij de Dom), Utrecht
Aanmelding: Dr H.A.H. Audretsch, tel/fax 030: 2287408

Onderwerp: Africa in a vicious circle
Spreker: Els de Temmerman, Belgisch journaliste en Afrikadeskundige
Datum: maandag 17 april, aanvang 17.00 uur
Kosten: geen
Plaats: Sociëteit De Witte, Plein 24, Den Haag
Aanmelding: 070-3249423

Onderwerp: **Uitreiking Genootschapsprijs**
 De prijs over 1998 wordt uitgereikt aan Mirjam Krijnen voor haar scriptie over *Die DDR und die Niederlande: real existierende Freundschaft?*

Inleider: Dr Maarten Brands, directeur van het Duitsland Instituut van de UvA
Datum: vrijdag 28 april, aanvang 16.00 uur
Plaats: Instituut Clingendael, Den Haag
Alleen toegankelijk voor leden NGIZ en SIB en genodigden.

Onderwerp: **Nederland in de Europese Unie**
Spreker: Drs Wim Kok, Minister-president
Datum: dinsdag 2 mei, 20.00-21.30 uur
Kosten: geen
Plaats: Perscentrum Nieuwspoor, Lange Poten 10, Den Haag
Alleen toegankelijk voor leden NGIZ en SIB en genodigden.

Ons actuele programma kunt u ook naslaan op: www.clingendael.nl/ngiz.htm

Wanneer u zich als lid van het NGIZ aanmeldt, profiteert u van de voordelen van het lidmaatschap, zoals toegang tot alle NGIZ-bijeenkomsten en tot de bibliotheek van Instituut Clingendael. Verder ontvangt u een gratis exemplaar van de in druk verschenen lezing van Gerald Segal over de Crisis in Azië.

Jaarcontributie NGIZ lidmaatschap f 60,= (student f 30,=).

Secretariaat en ledenadministratie: J.M. Schneiders-van Schie, Postbus 93539, 2509 AM 's-Gravenhage, Tel.: di. t/m do. 9.00-14.00 uur: tel. 070-324 94 23/fax 324 02 64.

Nederland: tussen tafellaken en servet

P.B.R. DE GEUS

DE EEUWWISSELING BLEEK VOOR KRANTEN en media zowel aanleiding terug te blikken als vooruit te kijken. Enerzijds: waar zijn we, vanuit het verleden, terecht gekomen? Anderzijds: hoe gaan we de nieuwe eeuw in? Kortom – waar staan we nu; wat is de plaats van Nederland bij het begin van de jaren dubbel nul? Het gaat daarbij vooral om de relaties binnen de NAVO en de Europese Unie. Ten eerste vormen die het belangrijkste buitenland en ten tweede spelen de betrekkingen met de staten daarbuiten zich vaak af in de context van wat gezamenlijk in deze beide organisaties wordt bedacht.

Termen als globalisering en mondialisering rollen ons gemakkelijk uit de mond en dat is geen toeval. Maar de werkelijkheid aan het eind van de twintigste eeuw is toch dat de internationalisering binnen de westerse wereld wel toeneemt, maar dat de relaties daarbuiten van relatief minder belang blijken. We lezen wel van Nederlanders die aan het hoofd staan van Amerikaanse bedrijven en omgekeerd, van Nederlandse wetenschapslieden aan Britse universiteiten en *vice versa*, maar niet van zo'n wisselwerking met Japan of Korea. Het lijkt een veilige gok dat de mobiliteit van personen wel zal toenemen en dat relatieveert de zin van het beschouwen van de positie van één land.

Aan de andere kant zijn soms hooggespannen verwachtingen over een federaal Europa niet uitgekomen. Het ziet er naar uit dat met het bereiken van de Europese Unie en de invoering van de gezamenlijke munt door de meeste lidstaten, een pauze in het proces van integratie intreedt. De volgende stap betreft het buitenlands en veiligheidsbeleid. Dat zijn evenwel de terreinen waarop de staten hun soevereiniteit ten opzichte van elkaar demonstreren. Dat zal dus wel niet zo hard lopen, want ook binnen de EU blijkt het concept van de natie-staat nog springlevend. Dus is

Het Koninkrijk der Nederlanden is een gevestigde en homogene natie-staat, met een lange historie van betrokkenheid bij het wereldgebeuren. Het is het brandpunt van de scheepvaart in West-Europa en herbergt een van de zwaartepunten van het luchtverkeer. Geen servet dus, maar wel tafellaken?

het geen verspilde moeite de positie van het Koninkrijk der Nederlanden in ogenschouw te nemen – het gaat nog wel een tijdje mee.

Vaak wordt Nederland aangeduid als 'klein land(je)', vooral door Nederlanders zelf. Sommigen spreken over een middelgroot (of middelklein) land. Zijn wij te groot voor servet en te klein voor tafellaken? S- of T-niveau? Het is wat kort door de bocht het zo te stellen. De maatschappelijke werkelijkheid kent te veel facetten om die over één kam te scheren.

Een compleet land

Elders heb ik al eens een aantal observaties opgesomd, die leidden tot de conclusie dat Nederland geen servet-land is.¹ Laat mij die nog eens kort opnoemen:

- * Nederland is een gevestigde en homogene natie-staat, met een lange geschiedenis van betrokkenheid bij het gebeuren in de wereld. Ons land behoort tot de stichter-staten van VN, NAVO en de Europese Gemeenschappen.
- * In de late middeleeuwen ontwikkelde zich in deze contreien een economie steunend op landbouw en visserij, nijverheid, scheepvaart, handel en diensten, elk met een internationale oriëntatie.
- * De kleine landen in Europa liggen aan de perife-

rie en kennen één grote stad, de hoofdstad. Nederland ligt in het kerngebied, dat zich uitstrekt van de Engelse *Midlands*, via het stroomgebied van de Rijn naar Noord-Italië en het kent ten minste drie grote steden (die in de buitenlandse pers genoemd worden zonder vermelding in welk land ze liggen). In Den Haag (The Hague, La Haye, Haag) bevinden zich enkele prestigieuze VN-instellingen.

* Nederland is het brandpunt van de scheepvaart in West-Europa en herbergt een van de zwaartepunten van het luchtverkeer.

* Door dertien universiteiten met bijbehorende bibliotheken, verzamelingen, vaktijdschriften, gecompleteerd door academische instituten worden nagenoeg alle terreinen van wetenschap en technologie bewerkt. Vele op T-niveau, want 2,5% van de citaten in wetenschappelijke tijdschriften over de hele wereld is van Nederlanders, terwijl het onderzoeksbudget slechts 1% bedraagt.

* Er zijn een geschakeerde en hoogwaardige pers en andere media: kranten, publiektijdschriften, opiniebladen, radio, tv – landelijk en regionaal.

* We hebben een volwaardig artistiek, museaal en cultureel leven. In diverse sporten spelen Oranjeteams of individuele sportlieden op T-niveau.

* Er is een volwaardige krijgsmacht (en de Defensienota die juist met de eeuwwisseling verscheen, spreekt uit dat dit zo moet/zal blijven).

* Het Nederlandse volk kent een stevig eigen geestesmerk en een specifiek, op consensus en harmonie gericht sociaal-economisch model, beide gegrond in een lange traditie. In de buurlanden worden die onderkend als kenmerken van een vitale, onafhankelijke en authentieke gemeenschap.

Deze karakteristieken met elkaar wettigen de constatering dat het Koninkrijk der Nederlanden een complete natie-staat is: *full-fledged*, maar ook *full-seized*? Geen servet, maar wel tafellaken?

Tellen en meten

Tabel 1 geeft de omvang van de bevolking en de grootte van het bruto binnenlands produkt (BBP) weer – twee grootheden die doorgaans gebruikt worden om landen kwantitatief te karakteriseren. Mensen

Tabel 1. Omvang bevolking en grootte van het bruto binnenlands produkt.

	<u>bevolking</u>	<u>index</u>	<u>BBP</u>	<u>index</u>
Verenigde Staten	274,9	1729	9.333	2160
Duitsland	82,7	520	2.260	523
Turkije	65,3	411	204	47
Groot-Brittannië	59,5	374	1.424	329
Frankrijk	58,7	369	1.465	339
Italië	57,8	363	1.237	286
Spanje	39,4	247	577	133
Polen	38,7	243	166	38
<i>Nederland</i>	<i>15,9</i>	<i>100</i>	<i>432</i>	<i>100</i>
Griekenland	10,6	66	126	29
België	10,2	64	263	61
Tsjechië	10,2	64	57	13
Portugal	10	63	116	27
Hongarije	10	63	52	12
Zweden	8,9	56	252	58
Oostenrijk	8,1	51	218	50
Denemarken	5,3	33	174	40
Finland	5,2	32	145	34
Noorwegen	4,5	28	160	37
Ierland	3,5	22	98	27

en geld. Zowel BBP als bevolkingsomvang zijn ramingen bij de jaarwisseling. Van beide is een index berekend waarbij Nederland op 100 is gesteld – niet omdat ons land de maat aller dingen is, maar omdat het de relatieve positie van de andere landen inzichtelijk maakt. Die landen zijn de EU-lidstaten en de Europese leden van de NAVO (die goeddeels samenvallen), plus de Verenigde Staten om te tonen dat de grote Europese landen vergeleken met de Verenigde Staten ook maar beperkt van omvang zijn. Luxemburg (kleiner en minder inwoners dan Drenthe) en IJsland zijn weggelaten. De restanten van de koloniale rijken van Groot-Britannië (een aantal eilanden met samen minder dan 100.000 inwoners), Frankrijk (overzeese *domains et territoires*) en Nederland worden niet meegeteld.

In één oogopslag is te zien dat in de bevolkingsaantallen een stevige sprong zit, maar dat het beeld bij het BBP anders is. Bij de bevolking (vermeld in miljoenen) telt iedereen voor één, ongeacht geslacht, leeftijd of opleiding. Dat zijn echter wel de factoren die het BBP mede bepalen. Kinderen en studerende jongeren dragen daar niet aan bij; ouderen leven in hoofdzaak van hun pensioen. Het geldt evenwel als aantrekkelijk als de bevolking van een land gemiddeld oud wordt. Vooral de betrokkenen zelf denken er zo over. Welnu, de levensverwachting voor ons volk is hoger dan die in vrijwel alle andere landen. Veel jeugd wordt gezien als hoopvol voor de toekomst. Het geboortecijfer in ons land is hoger (of: minder laag) dan in de meeste andere landen in de tabel. Dat komt omdat de na-oorlogse geboortengolf, die hier hoger was dan elders en langer duurde, een herhalings-effect heeft. Ook los van de immigratie blijft de bevolking dus nog een tijdje groeien, want het aantal geboorten overtreft de sterfgevallen.

Het BBP is in de tabel weergegeven in miljarden US\$. Hier lopen we aan tegen het probleem van de wisselkoersen, die sterk fluctueren in de tijd. Maar de elf landen die meedoen aan de EMU, meten hun BBP nu in euro's. Onderling kennen die dus geen wisselkoersvertekening en hun omrekenkoers naar de dollar is identiek. Hoewel het BBP het meest gangbaar is in dit soort vergelijkingen, geeft het bruto nationaal produkt (BNP) de juiste omvang van de financieel-economische betekenis van een land, want dan worden het saldo van handel, diensten en de opbrengst van in het buitenland geïnvesteerd kapitaal er bij geteld of er van afgetrokken. Genoemde saldi zijn voor Nederland, met zijn omvangrijke buitenlandsector, al decennia lang sterk positief – als percentage van het BBP hoger dan van alle andere genoemde landen. Door uit te gaan van het BBP en niet van het BNP als vergelijkingsbasis wordt de Nederlandse positie te laag gewaardeerd. Maar voor zowel BBP als BNP

geldt: hoe nauwkeurig zijn ze te meten? Hoe groter het grijze, zwarte of illegale circuit, hoe groter de vertekening.

Deling van het BBP door de bevolking levert het inkomen per capita op. Dat wordt zo nu en dan ook als indicator gehanteerd. Gezien de opmerkingen die bij beide grootheden zijn geplaatst, is het quotiënt ervan echter een weinig betrouwbare maatstaf.

Economie en financiën

Ook zonder die deling uit te voeren is in de tabel af te lezen dat het werkend deel van het Nederlandse volk (en in landgenoten die ziek, zwak of misselijk zijn, scoort Nederland hoog) een indrukwekkend BBP genereert. Die hoge produktiviteit vloeit voort uit twee zaken: het hoge opleidingsniveau en de omvangrijke investeringen per werker. De economie is zowel kennis- als kapitaalintensief.

Vanouds steunt de Nederlandse economie op drie pijlers: land- en tuinbouw; industrie; en dienstensector. Daarbij geldt dat het agrarisch bedrijfsleven even kennisintensief is als de geavanceerde industrie en, zeker de tuinbouw, net zo kapitaalintensief. Dat verhindert niet dat het allemaal zelfstandige ondernemers zijn, overkoepeld door coöperaties (veilingen, RABO-bank, zuivelindustrie, enz.) die miljarden omzetten en grote internationale spelers zijn.

In de industrie ligt het zwaartepunt bij de proces-industrie (raffinaderijen, chemische industrie e.d.) en minder bij de maak-industrie, hoewel die er wel degelijk is. Op verjaardagsfeestjes wordt echter vooral gepraat over geïmporteerde auto's en elektronische toverdozen en bijv. niet over incontinentie-artikelen en voorgebakken frites, waar sommige Nederlandse bedrijven goed in blijken te zijn en leuk mee verdienen.

Bij de diensten gaat het om handel, transport, financiële dienstverlening, ingenieursbureaus, consultants, enz. Doordat de Nederlandse economie op drie pijlers steunt, staat zij stevig en blijkt zij niet erg conjunctuurgevoelig. Het zou kunnen dat de driedeling ieder der sectoren van minder betekenis maakt ten opzichte van bijv. typische industrielanden of landbouwstaten. Dat is maar tot op zekere hoogte zo, hoewel we met ons zestien-miljoenen natuurlijk niet op alle terreinen kunnen presteren op T-niveau. Evenwel, in het buitenland – zeker in Europa, maar ook elders – komt het bedrijfsleven in vele bedrijfstakken Nederlandse ondernemingen tegen. De koerslijst van de AEX geeft een indruk welke die T-spelers zijn.

Twee factoren onderbouwen deze sterke positie. De Amerikaans/Britse wijze van zaken doen is over de hele wereld dominant. Nederlandse ondernemers doen daar volop aan mee; ze hebben er vanouds

ervaring mee. De tweede factor is de beschikbaarheid van kapitaal. Eeuwen van spaarzaamheid en een pensioensysteem dat berust op kapitaaldekking hebben ons over de drempel van het millennium geholpen als financiële zwaargewicht. Zo vormen opleidingsniveau en internationaal zaken doen, samen met het opgebouwd vermogen, de *multiplier* die Nederland financieel-economisch in de middenmoot plaatst.

Nederland als middenmoter

Samenvattend: Nederland is in vierkante kilometers een servet, maar kwalitatief een complete staat, zoals Duitsland, Frankrijk en Groot-Britannië, zij het op een schaal van 1 op 4 of daaromtrent. Het rijk geschaakte bedrijfsleven maakt Nederland tot een economische top-tiener en onze ondernemers hebben de instelling en de middelen om dat zo nog een tijdje te houden.

Nu hebben grotere staten (die natuurlijk ook hun S-kanten hebben) er belang bij hun burens klein te houden. Dat werd ze niet moeilijk gemaakt door de landgenoten die aan zelfverkleining doen. De feiten wijzen uit dat er geen reden is onszelf te etaleren als grootste van de kleinen. Onze positie is: de kleinste van de landen die tellen. Niet om de groten hun posi-

tie te betwisten, maar om gehoord te worden als het Nederlandse belang of de Nederlandse zienswijze in het geding is. Dan komt het aan op een assertieve instelling van bewindslieden, diplomaten, militairen en ambtenaren. In de Europese context is het daarbij de minister-president die de doorslag geeft. Die heeft in ons land formeel geen sterke positie, maar als leider van een coalitiekabinet en dijkgraaf van het poldermodel heeft hij doorgaans brede steun van de bevolking. Geholpen door continuïteit in de functie kan hij invloed verwerven bij zijn mede-regeringsleiders.

Conclusie: een minister(-president) die Nederland 'op de kaart wil zetten' staat niet met lege handen en hoeft niet met een schone lei te beginnen. ■

Noot

- 1 P.B.R.de Geus, *Staatsbelang en Krijgsmacht, de Nederlandse defensie tijdens de Koude Oorlog*, Den Haag, 1998, blz. 137.

Over de auteur

DR. P.B.R. DE GEUS, was minister van defensie, directeur-generaal statistiek van de Europese Gemeenschappen en vice-voorzitter van de raad van bestuur van TNO.

Zojuist verschenen

Report of the Clingendael Conference

The Portuguese EU Presidency

Eindredactie: *Hans H.J. Labohm*.

Tijdens deze conferentie, die op 14 januari jl. op het Instituut Clingendael plaatsvond, werd uitvoerig van gedachten gewisseld over de belangrijkste ontwikkelingen binnen de EU en de agenda van het EU-voorzitterschap.

Sprekers waren:

- *Francisco Seixas da Costa*, Staatssecretaris voor Europese Zaken van Portugal;
- *Dick Benschop*, Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van Nederland.

Het verslag omvat tevens de weergave van de discussie.

Bestelling kan plaatsvinden door storting van f 10,- op giro 924999 van Instituut Clingendael te 's-Gravenhage onder vermelding van: 'The Portuguese EU Presidency'.

De dynamiek van Netwerk Europa

DICK BENSCHOP

Nederlands oude en nieuwe partnerschappen

Positie van Nederland

HET VERTREKPUNT VAN DIT KABINET, VAN Paars-II, is een zeker zelfvertrouwen over de positie van Nederland in Europa en in de wereld. Dit geldt voor alle bewindslieden, maar niet in de laatste plaats voor die van Buitenlandse Zaken. Een gepast zelfvertrouwen, wat mij betreft, dat voortkomt uit de analyse en het besef dat Nederland een middelgroot land is. Niet alleen qua economie, geschiedenis, cultuur, luchthaven of landbouw, maar ook gemeten naar het aantal inwoners.

Dat geeft Nederland een speciale positie, zeker binnen Europa. Nederland hoort niet vanzelfsprekend bij de grote drie, vier of vijf van Europa, maar we hebben wel een eigen positie bemachtigd door onze ambitie en ons idealisme zonder illusies. Dat verschaft ons de mogelijkheid een eigen Nederlandse rol te markeren.

Dit kabinet heeft zich ten doel gesteld in de voorhoede van de Europese besluitvorming aanwezig te zijn. Dat moet ook, want de koers van Europa wordt achter het stuur bepaald, niet op de achterbank. Dit vergt een inzet op de kwaliteit van onze buitenlandspolitieke activiteiten. Kortom, wat Nederland doet en hoe Nederland dat doet. Het gaat erom op een actieve en creatieve manier een positie in het Europese krachtenveld te bestendigen en verder te ontwikkelen.

Dat betekent dat de Nederlandse coördinatie van Europees en geheel buitenlands beleid op orde moet zijn. Zij vormt de basis waarop we in Europa en daarbuiten kunnen opereren. Dat vergt niet alleen Haagse inspanningen, maar ook uitstekende samenwerking tussen onze ambassades en Den Haag. De informatievoorziening over en weer moet precies zijn. Alleen zo kan ons politieke en diplomatieke netwerk in Europa effectief functioneren.

De dynamiek van de Europese integratie is groot. Bepaling van de Europese koers geschiedt daarbij sterker dan voorheen via de vele politieke contacten tussen de hoofdsteden. Naast de Commissie zijn de lidstaten steeds sterker de aanjagers van het integratieproces geworden. Het netwerk Europa krijgt zo gestalte.

Functioneren van Europa

Zelfvertrouwen is ook te vinden in Duitsland. De positie van Duitsland in Europa is aan het veranderen. We zijn net getuige geweest van de *Umzug* van Bonn naar Berlijn, van de *Bonner* naar de *Berliner Republik*. Naar Duitse verhoudingen gemeten is er een nieuwe generatie aan de macht. Dat was te zien tijdens de Kosovo-crisis en de nasleep daarvan. Een nieuwe dimensie deed haar intrede in de Duitse buitenlandse politiek, waarbij Duitsland diplomatiek zeer actief optrad en bovendien militair in Kosovo een bijdrage leverde en levert. Dat is een noodzakelijke en zelfs wenselijke ontwikkeling voor Duitsland zelf, maar ook voor Europa. Een krachtiger en actiever Duitsland op het Europese en internationale toneel zal ook de Unie versterken.

De 'normalisering' van Duitsland heeft ook gevolgen voor het krachtenveld in Europa. De Frans-Duitse relatie is daarvan een goed voorbeeld. De werking van de Frans-Duitse as is van oudsher onlosmakelijk verbonden geweest met de Duitse beperking op het Europese toneel: de Duitse *Einbindung*. De erkenning van de verworvenheden van de *Berliner Republik* maakt dit concept van *Einbindung* echter overbodig en dat heeft gevolgen voor de Frans-Duitse verhouding. Het stilzwijgende maar vanzelfsprekende bondgenootschap waarbij Duitsland economisch en Frankrijk

politiek vooropliep, bestaat op deze manier niet meer. Het Verenigd Koninkrijk van Tony Blair is met een Europese blik en het 'Derde-Wegdenken' voor de regering-Schröder een aantrekkelijke partner geworden. De relatie-Berlijn/Londen is mede daarom ook prominenter geworden. Berlijn, Parijs en Londen staan in andere, veranderlijke, verhoudingen tot elkaar dan voorheen. De transformatie van de Frans-Duitse as maakt het Europese politieke palet gevarieerder. Dat is een interessante ontwikkeling, ook voor de Nederlandse buitenlandse politiek, en het biedt uitgelezen kansen voor Nederland binnen Europa.

Nieuw bilateralisme

De Europese integratie verkeert in een optimistische fase. Vorig jaar is het Verdrag van Amsterdam in werking getreden. De EMU is ruim een jaar geleden van start gegaan en genereert vërgaande samenwerking op sociaal-economisch gebied. Oktober jl., tijdens de top in Tampere, hebben de politie- en justitiesamenwerking en het asiel- en migratiebeleid verdere Europese impulsen gekregen. En op het terrein van veiligheids- en defensiebeleid zijn grote stappen voorwaarts gezet.

Sommigen zien hierin een teloorgang van de bilaterale diplomatie. Europa wordt immers één en de onderhandelingen vinden in Brussel plaats. Paradoxaal genoeg neemt het bilateralisme in de Unie juist toe. Er treden verschuivingen op in de wijze van werken en van functioneren van de Unie. Verschuiving vindt steeds meer plaats van de Brusselse fora naar de politieke en diplomatieke *bilaterale* contacten tussen de hoofdsteden. Bij de voorbereidingen voor de *Agenda 2000*-onderhandelingen over het financiële kader van de Unie (die uitmondde in de top van Berlijn, maart 1999) hebben we dat voor het eerst kunnen constateren. De beslissingen vielen niet in de vergaderingen van EU-ambassadeurs en ook niet in de raden van EU-ministers van Buitenlandse Zaken of Financiën. Want hoe dichterbij het moment van de Top naderbij kwam, hoe groter de tegenstellingen in de Brusselse of Luxemburgse ministerraad soms opliepen. Terwijl collega's aan de overkant in de plenaire raadsvergadering steeds stilliger hun bekende nationale stokpaardjes bereden, was het duidelijk dat richting en inhoud van het werkelijke debat in de bilaterale contacten op een andere wijze werden bepaald, voorafgaand aan en zelfs nog tijdens de Top. Nederland deed daar zeer actief aan mee, wat sterk heeft bijgedragen aan het 'relatieve succes' dat Nederland in Berlijn heeft geboekt.¹

Een ander voorbeeld vormt de voorbereiding voor de top van Tampere. Daar ging het om een beleidsmatige ontwikkeling van de Unie: het opbouwen van asiel- en migratie-, politie- en justitiesamenwerking. Beleidsterreinen waarop traditioneel veel hui-

ver bestaat er een werkelijk Europese aanpak op gang te brengen. De doorbraken van Tampere kwamen niet alleen door moedig optreden van het Fins voorzitterschap, maar waren evenzeer het resultaat van intensieve bilaterale contacten tussen de hoofdsteden.

Wie denkt dat dit slechts een conjuncturele ontwikkeling is – als gevolg van de feitelijke afwezigheid van de Europese Commissie sinds de val van de Commissie-Santer half maart 1999 – onderschat deze ontwikkeling. Er zijn structurele factoren waardoor het bilateralisme een vlucht neemt. Europa is als het ware binnenlandser geworden. De grote invloed van Europese beslissingen in eigen land wordt sterker onderkend. De vraag naar inbreng vanuit de hoofdsteden wordt daardoor sterker. Langzaam maar zeker ontstaat wat sommigen wel één Europese 'binnenlandse ruimte' noemen.² Steeds meer groeit het besef dat Europa een waardengemeenschap vertegenwoordigt.

Al eerder refereerde ik aan het verouderde concept van de Duitse *Einbindung*. Het eenwordingsproces richt zich niet meer zozeer op het overwinnen van oude tegenstellingen tussen volkeren en staten. Het gaat nu veeleer om inhoudelijk debat over thema's die in elke lidstaat leven. De Europese 'binnenlandse ruimte' betreft een ruimte waarin per land, per nationale gemeenschap toonzetting en traditie kunnen verschillen, maar waarin steeds vaker soortgelijke vraagstukken – maar ook oplossingen van die vraagstukken – aan de orde zijn. Want het gaat uiteindelijk over de uitdagingen waarmee de mondialisering en de komst van de kennismaatschappij iedere Europese lidstaat confronteren. Over vergroting van Europese concurrentiekracht op wereldschaal en de constante vernieuwing van een sociaal Europa. Over zaken als werk, zorg, milieu of vergrijzing. Het Europese buitenland is in veel opzichten binnenland geworden. Een dergelijk Europa laat zich niet zomaar vanuit Brussel regisseren.³ Lidstaten erkennen het belang van besteding en verdere ontwikkeling van de Unie als effectief besluitvormingsmechanisme.⁴ Voor elkaar: om te zorgen dat Europa sterk staat in de wereld, want geen enkele lidstaat ziet er meer belang bij sterk te staan in een zwak Europa. Maar ook voor zichzelf, omdat problemen thuis soms alleen onder druk van Europa tot een oplossing komen.⁵ Zoals de EMU een gezond financieel-economisch beleid in de lidstaten bevordert.

Nieuwe integratiedynamiek

Het nieuwe bilateralisme past ook bij een inhoudelijke verschuiving op de Europese agenda. Het wetgevingsprogramma, vooral op het terrein van de interne markt, is jarenlang één van de kernpunten van het integratieproces geweest. Dat programma is echter nagenoeg voltooid. Er zijn nog wel een paar open ein-

den, zoals *e-commerce*, maar de tijd van de grote wetgevingsmachine is grotendeels voorbij. De ontwikkeling van de interne markt zit nu al weer in de fase van deregulering. De EU heeft praktisch de grenzen bereikt van wat het beste met bindende regelgeving vanuit Brussel kan worden gedaan. Daarmee houdt de integratie echter niet op. Het interessante is juist dat het integratieproces zich langs andere wegen en met behulp van nieuwe integratiemethoden voortzet.

Wat betreft economisch en sociaal beleid is met de EMU – en de constructies daaromheen – een groot deel van het formele en wettelijke raamwerk geleverd. Veel van wat in het samenspel tussen coördinatie en concurrentie gebeurt, speelt steeds minder op het niveau van wetgeving en steeds meer op het niveau van informatie-uitwisseling en onderlinge vergelijkingen. Met andere woorden: in plaats van nieuwe Europese wetgeving en Brusselse blauwdrukken zijn er nu richtsnoeren en richtsnoerprocessen gekomen.

Op tal van Europese beleidsterreinen zijn de nieuwe methoden in ontwikkeling of worden ze inmiddels reeds toegepast. Het gaat daarbij zowel om het wegnemen van nog bestaande belemmeringen, zoals in de interne markt, als om het opbouwen van nieuw beleid. Het gaat bijvoorbeeld om de 'globale richtsnoeren voor het economisch beleid' bij de EMU en het 'Proces van Luxemburg' ten aanzien van het werkgelegenheidsbeleid.⁶ Maar het gaat bijvoorbeeld ook om de opstelling van een scorebord ter bevordering van de implementatie van de uitkomst van de Tampere-top. En wat te denken van het initiatief van de premiers Blair en D'Alema van afgelopen zomer tot ontwikkeling van *peer pressure* ten aanzien van de effectiviteit van defensiebestedingen?

Er bestaan soortgelijke initiatieven op tal van deeltherreinen, tot en met het opstellen van *best practices* ten aanzien van eisen en bewijsstukken bij Europees aanbestedingen toe. Het betreft benaderingen en werkwijzen op economisch en sociaal gebied die een groot deel van het werk van de Unie betreffen. Belangwekkend is nogmaals dat deze benaderingen niet stammen van of gebaseerd zijn op Brusselse regelgeving of Brussels geld. Er wordt simpelweg gekeken naar *hoe* de andere lidstaat *wat* doet, wie de beste methode heeft gevonden, welke lidstaat door de anderen tot betere prestaties moet worden aangespoord of gedwongen. De 'dwang' bestaat uit het stellen van het goede voorbeeld. Of, in de Engelstalige termen: *benchmarking*, zoeken naar elkaars *best practices*, organiseren van *peer review* door middel van *score boards*, waardoor zinvolle *peer pressure* wordt gegenereerd. *Benchmarking* wordt steeds meer regel. Het is weinig anders dan een evolutionaire groei van moderne managementtechnieken in Europa.

Kritische vergelijking, spiegels voorhouden en het aanreiken van nuttige ideeën en ervaringen vanuit andere lidstaten blijken zinvolle methoden te zijn. Deze nieuwe methoden zijn slechts zacht in formele zin, niet in materiële. In de huidige groepsdynamiek van de Europese integratie hebben kritische commentaren van andere lidstaten en de Commissie vaak minstens zo'n dwingend effect als formele richtlijnen.⁷

Zo ontstaat er langzaam maar zeker een formeel en informeel samenspel tussen lidstaten: enerzijds concurrentie om de beste ideeën, anderzijds coördinatie en afstemming van beleid. Dat geeft de lidstaten een andere positie in het integratieproces. Was de Commissie vaak de voornaamste motor van de integratie op tal van beleidsterreinen, in het proces van beleidsvergelijkingen zijn het nu ook de lidstaten zelf die aanjager van het integratieproces worden. Dat is een wezenlijke, positieve, ontwikkeling.

Er vindt nu verdieping van integratie plaats zonder dat er bevoegdheden worden overgedragen. Dat is het interessante van de huidige ontwikkeling. Discussies over bevoegdheden draaien om de hete brij heen. Staatkundige structuren en vraagstukken staan niet langer centraal. Er zal veel meer aandacht komen voor de reële economische en maatschappelijke convergentie die ook langs andere wegen ontstaat. Integratie is niet langer een nulsom-spel. Het is geen optel- en aftreksom van formele bevoegdheden tussen Brussel en de hoofdsteden.

Het succes van deze nieuwe integratiedynamiek werpt ook een ander licht op het klassieke institutionele debat binnen de Unie. Zo verliest het begrip subsidiariteit in deze context aan betekenis. Dat stamt nog uit de tijd dat over Europese integratie in verticale of althans piramidale machtsstructuren werd gedacht. Structuren waarin het bestuurlijk aangrijpingspunt van beleid op uiteenlopende hiërarchische niveaus kon worden gelegd. Maar om dergelijke structuren gaat het niet meer. De vraag 'doe je iets in Brussel of doe je iets op nationaal of decentraal niveau?' is steeds minder relevant.

Daarmee is de rol van de Commissie overigens allerminst uitgespeeld. Zij neemt slechts een ander karakter aan. Als Bolkesteins voorganger paste Commissaris Mario Monti de nieuwe methodieken al toe op de interne markt. Met de door hem opgestelde scoreborden over implementatie van richtlijnen joeg hij de lidstaten op. Niemand wilde immers onderaan de lijst prijken. De Commissie en de lidstaten houden jaarlijks het functioneren van produkt- en kapitaalmarkten tegen het licht door middel van landenrapporten. Geluiden van kritiek en gevoelens van schaamte mobiliseren de lidstaten tot betere prestaties en brengen zo de interne markt verder. De Commissie hoeft haar aanjagende rol dus niet te verliezen. Haar

rol wordt alleen minder wetgevend en meer katalyserend. Haar stuwkracht en eigen invalshoek kunnen we echter niet missen.

De Europese eenwording dient niet alleen de vervolmaking van een binnenlandse ruimte waar democratie, welvaart en vrede heersen. Zij staat steeds meer in het teken van de positie van Europa in de wereld. De nieuwe dynamiek van de integratie ondersteunt dit besef. Wat is onze verhouding tot Amerika, wat is onze relatieve concurrentiepositie, wat zijn onze sterke en zwakke punten en hoe kan Europa in zijn geheel sterker optreden? Een aantal jaren geleden werd nog gesproken over Europese minimumnormen die vanuit Brussel werden afgedwongen. Nu wordt steeds meer gesproken over maximumprestaties van Europa als geheel en van de lidstaten afzonderlijk. Zo wordt naarstig gezocht naar manieren om de resultaten op economisch, sociaal en innovatief gebied te verbeteren.

Onlangs heeft in Lissabon een speciale Europese top hierover plaatsgevonden. Daar werd enerzijds gekeken naar onderwerpen die op Europees niveau moeten worden aangepakt, zoals het Europese onderzoek en het Europese octrooi. Anderzijds ging een groot deel van de aandacht uit naar de vraag wat er in de lidstaten zelf moet gebeuren, om daarmee Europa als zodanig een sterkere positie te verschaffen.

Uitbreiding

Het huidige Europa zal echter weldra radicaal veranderen. De uitbreiding vormt thans een van de grootste uitdagingen. Wat is de betekenis van de uitbreiding van de Unie voor deze analyse over het functioneren van Europa?

Een ding is zeker: de uitbreiding zal snel verlopen en zal bijna zeker een eigen stootkracht ontwikkelen. Het *point of no return* – zo dat ooit bestaan heeft – is gepasseerd met de december-top van Helsinki. Was de uitbreiding enkele jaren geleden voor sommigen nog toekomstmuziek, nu is het een concreet project, waarbij Midden-Europa, het Balticum, Malta en Cyprus zijn betrokken. Met Roemenië en Bulgarije duurt het waarschijnlijk iets langer, maar ook hun perspectief op toetreding is reëel. Een Unie van 25 lidstaten is geen dagdromerij meer.

Het wordt dus een heel andere Unie. Een Unie met als trefwoord: diversiteit. In ieder geval in economisch opzicht, maar ook in maatschappelijk en misschien in politiek en cultureel opzicht. De grootste uitdaging is dan de grotere Unie democratisch, efficiënt en effectief te laten zijn. Dat zijn de sleutelbegrippen. Daarvoor zijn institutionele hervormingen nodig. Niet de drie *left-overs* van Amsterdam dienen centraal te staan, maar drie kerndoelstellingen voor

de Unie: democratie, efficiency en effectiviteit.

Nederland heeft daarom het element 'flexibiliteit' in de besluitvorming over de toekomstige institutionele vormgeving van de Unie ingebracht. Het betreft de institutionele pendant van de diversiteit en de heterogeniteit van een grotere en nieuwe Unie. De crux is de uitbreiding te verbinden met een werkwijze in de Unie die ook de voortgang van het integratieproces bewerkstelligt en waarborgt. Vormen van versterkte samenwerking binnen Unieverband zijn daarvoor essentieel. Het concept van flexibiliteit schept mogelijkheden voor een open Europese *avant-garde*, die de integratie verder brengt.⁸

Hier neemt Nederland – in alle eerlijkheid – een gecalculeerd risico. Niemand kan garanderen of die gecombineerde doelstelling zal worden bereikt of waar fricties al dan niet zullen optreden. Willen wij echter tot de Europese voorhoede behoren, dan kunnen wij ons geen verlammeende voorzichtigheid veroorloven.

Er is echter reden tot optimisme. Europa ontwikkelt zich steeds meer als een netwerk. Daarin zijn de lidstaten sterk mededragers en -drijfveer van de integratie. Een netwerk is flexibel en dat is juist wat Europa nu nodig heeft om de uitbreiding te kunnen absorberen.⁹ Absorberen zonder afbreuk te doen aan het *acquis*, aan de verdragsrechtelijke structuur of aan het functioneren van de Unie als rechtsgemeenschap. Want het uniforme juridische kader van de Unie blijft bestaan en blijft zich ontwikkelen. De nieuwe integratiemethoden hebben daarop een aanvullende werking. Maar dan wel één die in het integratieproces van de toekomst een centrale plaats kan worden toegekend.

Rol van Nederland

Wanneer wordt gesproken over een 'netwerk', komt ook de vraag naar onze positie in dat netwerk in beeld. Allereerst is het belangrijk te beseffen dat de term 'positie' in dit geval een te rigide connotatie heeft. Een 'positie' in de internationale gemeenschap of in Europa heeft met verschillende dimensies te maken (politiek, economisch, sociaal, militair, milieutechnisch, enz.). Bovendien is de positie binnen die dimensies aan voortdurende verandering onderhevig. De discussie over grootste van de kleinen, of kleinste van de groten, is daarom enigszins onzinnig: het hangt af van het *waar*, *wanneer* en *wat*.

Niettemin valt er wel het een en ander te zeggen over hoe een middelgroot Nederland met een relatief groot inwonertal in het netwerk Europa past. Nederland is een beetje een geval apart; de Nederlandse regering is vastbesloten dat ook tot uitdrukking te laten komen in de discussies over het stemmen-gewicht tijdens de aanstaande IGC.

Het netwerk van bilaterale betrekkingen met de kandidaat-lidstaten staat centraal. Er is immers geen minuut te verliezen bij het leren kennen van nieuwe 'huisgenoten'. Bovendien kunnen nu hechte partnerschappen worden gesloten die later belangrijk kunnen zijn. Het gaat niet om het belerende vingertje over het *acquis communautaire* en hoe dat allemaal moet worden toegepast. Centraal staat de politieke overweging dat we straks partners in de Unie zijn. Het mes snijdt aan twee kanten; de basis daarvoor moet nu al worden gelegd. Nederland is daarom strategische verbindingen met de kandidaat-lidstaten aangegaan.

Nederland is voor de kandidaat-lidstaten nooit het eerste referentiepunt geweest. Onze historische geldingsdrang lag overzee. Maar de kandidaat-lidstaten beseffen dat ze niet tot 'Brussel' toetreden, maar tot een gemeenschap van lidstaten. En daarmee kijken ze over de schouder van hun natuurlijke 'broer' of 'zus' in de Unie heen. Dan blijkt Nederland een heel interessante tweede of derde partner in het netwerk Europa te zijn. Onze economische en handelspositie legt ons daarbij geen windeieren. Wij hebben behoefte partnerschappen aan te gaan om onze positie in de Europese Unie van de toekomst te versterken. Zij zijn geïnteresseerd in wat wij hun te bieden hebben; een open en actief land. Een land dat tot de *avant-garde* van Europa wil behoren. ■

Noten

- 1 Zie bijv. Jan Werts, 'Agenda 2000: hoe Paars stilletjes in Berlijn de "Zilvervloot" haalde', in: *Internationale Spectator*, september 1999, blz. 463-470.
- 2 Vgl. uitspraken van Daniel Cohn-Bendit in *Le Monde*, 15 juli 1999.
- 3 Zie ook Jos de Beus en Paul Scheffer, *De Achteloosheid Voorbij: een Europees Engagement*, Amsterdam: Partij van de Arbeid/Wiard Beckman Stichting, 1999.
- 4 Zie J.Q.Th. Rood, 'Amsterdamse left-overs: de uitbreiding en hervorming van de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, december 1999, blz. 637-638.
- 5 Zie Paul 't Hart, *Hervormd Leiderschap in het Openbaar Bestuur*, Universiteit Leiden, 1999, blz. 30.
- 6 Zie A.F.P. Bakker, 'De EMU en economische beleidscoördinatie', in: *Europa in Beweging*, jrg 25, 2000, nr 2, blz. 7-9.
- 7 Directeur-generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid Hans Borstlap noemt dit 'de stille kracht van Europa'; zie vraaggesprek in de *Staatscourant*, 8 december 1998.
- 8 Zie ook Pierre Moscovici, *Au Coeur de l'Europe*, Parijs: Le Pré aux Clercs, 1999.
- 9 Zie Mark Leonard, *Network Europe: the new case for Europe*, Londen: The Foreign Policy Centre, 1999.

Over de auteur

DRS. D.A. BENSCHOP is staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is gebaseerd op een inleiding gehouden voor het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken op 9 februari 2000, te Den Haag.

NEDERLAND ZOEKT HET TWEEGESPREK Neobilaterale accenten in de Europese politiek

Alfred Pijpers (red.)

Achter de façade van de vertrouwde multilaterale kaders voor de Nederlandse buitenlandse politiek heeft zich een 'wirwar van bilaterale assen en lijnen' ontwikkeld. Na de Koude Oorlog wordt Den Haag meer en meer gedwongen zich te voegen naar een bilaterale speelstijl in de Europese politiek.

Deze notitie tracht het neobilateralisme van de jaren '90 in beeld te brengen aan de hand van een reeks studies over de betrekkingen die Nederland zowel onderhoudt met de 'buurlanden' (Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, België en Luxemburg), als met enkele andere belangrijke spelers in de Europese politiek (Spanje, Polen, Rusland en Oekraïne, Verenigde Staten). Wat heeft het buurlandenbeleid van het eerste kabinet-Kok opgeleverd? Is er een reëel perspectief voor 'wisselende coalities'?

Aan de publikatie hebben meegewerkt: Jan Willem Brouwer, Steven Everts, Martin van den Heuvel, Otto Holman, Marianne van Leeuwen, Hans van der Meulen, Alfred Pijpers, Rob Schreurs, Barend Verheijen.

Deze *Clingendael Notitie* is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael* of door overmaking van f 15,00 op giro 924999 t.n.v. Instituut *Clingendael* te Den Haag o.v.v. 'Notitie 7'. Informatie bij de Afdeling Onderzoek van Instituut *Clingendael*, tel.: 070-3245384, tst. 340/360.

Kazachstan: van satelliet tot bondgenoot van Rusland?

MARTIN VAN DEN HEUVEL

HET UITEENVALLEN VAN DE SOVJETUNIE IN 1991 schiep in Midden-Azië vijf nieuwe staten: Kazachstan, Kirgizstan, Uzbekistan, Tadzjikistan en Turkmenistan. De leiders van die sovjet-republieken kozen niet voor deze onafhankelijkheid, laat staan dat hun bevolkingen dat deden; ze werden ertoe gedwongen. Geen van de vijf had ooit ervaring opgedaan met een onafhankelijke status. Hun grenzen waren bovendien onder Stalin met opzet zo getrokken, dat elke staat flink wat inwoners van een nabuurvolk bezat. Natuurlijk kon het nationalisme in een communistisch land als de Sovjetunie officieel nooit echt gevaarlijk worden; maar Stalin was naast communist politicus genoeg om te beseffen dat een mooie leer het verdiende door de harde werkelijkheid ondersteund te worden.

Kirgizstan, Uzbekistan, Tadzjikistan en Turkmenistan behoren stellig tot Midden-Azië. Maar Kazachstan? In de Sovjetunie sprak men altijd over Kazachstan én Midden-Azië. Kazachstan zelf hoorde daar in die visie dus niet bij. Voor dat laatste valt, op grond van vier overwegingen, nog steeds veel te zeggen.

De eerste overweging is dat delen van Kazachstan al in de 17de eeuw tot het Russische rijk behoorden. Een stad als Oest-Kamenogorsk, hoofdstad van de provincie Oost-Kazachstan, is in 1720 door de Russen gesticht. Russische Kozakken trokken al eerder gebieden in die nu tot Kazachstan behoren. Het ging om gebieden waar Kazachse nomaden ook regelmatig met hun kudden doorheen trokken. Nationalistische Russen – en uiteraard de Kozakken zelf – beweren tot de dag van vandaag dat zij méér (of als enigen) rechten hebben op die gebieden, omdat zij er eerder op vaste plaatsen woonden en niet als nomaden rondtrokken.¹

Hoe dit ook zij, Kazachstan was een enorm

Kazachstan mag eigenlijk geen Centraal-Aziatisch land worden genoemd. Het land heeft historisch, etnisch en economisch nauwe banden met Rusland. Maar president Nazarbajev lonkt ook naar het Westen. Geleidelijke normalisering en hervorming is zijn devies; het Kazachstaanse volk is daar niet ongelukkig mee.

groot (bijna 70 maal zo groot als Nederland) aan Rusland grenzend, dun bevolkt gebied, dat geleidelijk in die nog grotere staat werd opgenomen; de andere vier republieken zijn daarentegen meer kolonies. Zij werden tussen 1864 en 1881 door het Russische leger veroverd.

Het verschil tussen Kazachstan en de andere republieken blijkt ook, een tweede overweging, uit de etnische samenstelling. In het sovjettijdperk gold het als 'het laboratorium van de volkerenvriendschap', waar meer dan honderd volken in harmonie samenwoonden. De Kazachen en de Russen vormden hierbij duidelijk de grootste groepen. In de jaren '50, '60 en '70 waren er zelfs meer Russen dan Kazachen (in 1979: 36% Kazachen en 40,8% Russen). Pas in 1989 sloeg de weegschaal door naar de Kazachse kant (39,7% tegen 37,8%), een proces dat in de jaren '90 nog versnelde.

Nu heeft het betrekkelijk lage aantal Kazachen na 1945 ook met het eerdere sovjetbeleid te maken. Zo werden de nomadische Kazachen vanaf 1928 gedwongen zich blijvend in dorpen te vestigen. Dat ging met de bekende stalinistische hardheid gepaard: zo'n anderhalf miljoen Kazachen – bijna de helft van de bevolking – is daarbij gevlucht of omgebracht; 80% van het vee liet het leven.² De etnische samenstelling van de republiek veranderde ook door de vele duizenden door Stalin uit Rusland verjaagd koelakken (wat

grotere Russische boeren) die zich in Kazachstan vestigden. Bovendien werden onder Stalin tienduizenden Wolga-Duitsers, Polen, Krim-Tataren, Tsjetsjenen en andere Kaukasus-volken in Kazachstan gedropt. Ten slotte leidde ook Chroesjtsjovs ontginning van miljoenen hectaren steppegrond in de jaren '50 en '60 tot duizenden nieuwkomers.

De derde overweging waarom Kazachstan zich onderscheidde van de zuidelijke buurstaten vormt het feit dat het veel meer industrie bezit. Zo vond (in 1991) 11% van de militaire produktie van de Sovjetunie in deze republiek plaats. Kazachstan had tevens een behoorlijk ontwikkelde metallurgische en chemische industrie en exporteerde tractoren en bulldozers naar andere delen van de Sovjetunie. Daarnaast leverde het al zijn ijzererts, chroom en aluminium aan Rusland, evenals grote hoeveelheden olie, lood, katoen en zijde.

In de Sovjetunie vond weinig handel op cash-basis plaats. Na 1991 werd dat anders en hoewel Kazachstan tot 1993 de roebel als nationale munt aanhield, daalde de militair-industriële produktie met meer dan 40%.³ Kazachstan ging in die periode ijverig op zoek naar Westerse investeerders, in het bijzonder voor de olie- en goudwinning. De republiek is ongemeen rijk aan grondstoffen. Er wordt gezegd dat er op dat gebied niets bestaat dat het land niet bezit. Maar tot snelle winsten leidde dit niet. De Kazachstaanse regering beseftte vanaf het begin van de onafhankelijkheid dat het beter was de wereldmarkt van kant-en-klare produkten te voorzien dan goedkoop grondstoffen te leveren. De lange weg tussen dit inzicht en concrete commerciële successen moet echter nog worden afgelegd.

De vierde overweging heeft met de geloofshouding te maken. De islam is bij de meeste Kazachen nooit zo diep geworteld als bij hun zuiderburen. Dat maakt het verschil tussen Russen en Kazachen ook minder dan dat tussen Russen en gelovige Uzbeken of Tadzjiken. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat er in Zuid-Kazachstan, tegen Uzbekistan en Kirgizstan aan, Kazachen wonen die al vele generaties sedentair zijn en voor wie de islam in hun leven zeer veel betekent. In het zuiden leven vele oude Kazachse gebruiken en tradities nog, terwijl die in Noord-Kazachstan vaak verloren zijn gegaan.

Russen en Kazachen

De Russen zijn vooral in Noord-Kazachstan en in de steden sterk vertegenwoordigd. Zij zagen de republiek als een cultureel achtergebleven gebied, waar zij de beschaving hebben gebracht. Zij hebben vaak moeite met de kritiek die de Kazachen, vooral na de onafhankelijkheidsverklaring, op hen gingen uiten. Na 1991

was er enerzijds sprake van economische achteruitgang, omdat de Russische afzetmarkt aanmerkelijk inkromp. Anderzijds raakten er dingen over het verleden bekend die in de sovjettijd geheim werden gehouden. Daartoe behoorde Stalins ijzeren vuist bij de beëindiging van het Kazachse nomadenbestaan. In 1981 was nog de 250ste verjaardag gevierd van de Vrijwillige Vereniging van Kazachstan en Rusland. In 1731 had namelijk de Kleine Horde, een van de drie Kazachse hordes, zich onder de bescherming van Rusland gesteld. In 1986 ontstond er in de Kazachstaanse hoofdstad Alma Ata (nu Almaty) echter een bloedig conflict, toen Gorbatsjov de al meer dan twintig jaar zittende Kazachse partijsecretaris Dinmuchamed Kunajev wegens corruptie verving door de Rus Genadi Kolbin. De betoging daartegen droeg aanvankelijk geen anti-Russisch karakter. Jongeren, vooral studenten, vroegen op 17 december van dat jaar op het centrale plein van Almaty uitleg over Kunajevs afzetting. Deze en Kolbin mochten de menigte niet te woord staan, wel drie hoge ambtenaren, onder wie de huidige president Nazarbajev. De betogers gingen sneeuwballen gooien en als reactie werden tanks ingezet: er viel een onbekend aantal doden en gearresteerde demonstranten kregen lange gevangenisstraffen.

Deze december-onlusten hadden een diepe uitwerking op de Kazachse bevolking. Een demonstratie die niet anti-Russisch bedoeld was, bracht een etnische waterscheiding tot stand. Vele Kazachen voelden zich door de Russen bedrogen, ook door de liberale, democratische Russen, die niet protesteerden tegen de onderdrukking van hun Kazachse medeburgers: 'Dit gevoel van uitsluiting, afwijzing en verraad was het startpunt voor een fundamentele herwaardering van de "grote vriendschap": de gevolgen van deze verandering waren niet gelijk zichtbaar, maar resulteerden uiteindelijk in het duidelijk uiteengaan van de politieke doelen van de twee groepen. In het geval van de Kazachen ging dit gepaard met het groeiend besef van hun etnische identiteit, die de stoot gaf tot de opkomst van een nationalistische trend in de publieke opinie.'⁴

Taal en cultuur

We hebben al opgemerkt dat vele Kazachen onder het sovjetbewind een groot deel van hun cultuur en tradities hadden verloren. Tegelijkertijd was de kennis van het Russisch onder hen vrij groot: in 1989 sprak ruim 75% van de stedelijke Kazachen die taal en ruim 55% op het platteland. De Kazachse politieke en wetenschappelijke elite was nog sterker gerussificeerd. In de wetenschap kon men weinig met Kazachs, omdat er voor vele begrippen in die taal geen woord bestond. De Kazachse elite heeft zelf bijgedragen aan

het verdwijnen van een groot deel van de eigen cultuur en tradities en aan de bijna-ongedrag van de eigen taal door het omarmen van het Russisch.

Dat laatste had stellig te maken met de instelling van een groot deel van de Kazachse politieke en intellectuele bovenlaag. De Kazachse leiders hebben sinds jaar en dag de betekenis van de etnische verschillen tussen hun volk en de Slavische buurvölker geminimaliseerd. Negentiende-eeuwse Kazachse intellectuelen, zoals Tsjoken Valichanov en Abai Kunanbaev, verdedigden seculiere en pro-Westerse standpunten die een Kazachse ontwikkeling binnen de Euro-Aziatische gemeenschap aanmoedigden, in plaats van etnische afgeslotenheid. In Oezbekistan en elders lag dat anders: daar benadrukte de elite doorgaans de verschillen tussen de inheemsen en de Russen.⁵ Een gevolg van deze ontwikkeling in Kazachstan was dat Russen kennis van het Kazachs niet nodig achtten. Nog geen 1% van de in Kazachstan wonende Russen sprak dan ook Kazachs.⁶

Na 1991 veranderde deze situatie geleidelijk. De Kazachen kregen meer belangstelling voor de eigen taal en cultuur. Meer kennis over het verleden – vooral over de Stalinperiode – vergrootte het wantrouwen tegenover Rusland. De ineerstortende economie droeg daar ook toe bij. Kazachstan was nu eenmaal economisch zeer afhankelijk van de Russische Federatie, die in een economische crisis belandde.

De taalkwestie is tot de dag van vandaag een heet hangijzer in de Kazachstaanse politiek. President Nazarbajev heeft gezegd: zonder eigen taal geen eigen volk en zonder eigen volk geen eigen staat.⁷ Voor deze Kazachse president betekent dat echter niet een mindere plaats voor het Russisch. Hij was er, integendeel, voorstander van het Russisch naast het Kazachs als tweede staatstaal in de grondwet te krijgen. Het parlement stak daar in 1994 echter een stokje voor. Vooral voor de Kazachse culturele elite is de eigen taal tegenwoordig van het grootste belang. Door het verloren gaan van een groot deel van de Kazachse cultuur en tradities is de taal het belangrijkste 'identificatie-object' geworden. Russisch als staatstaal was daarom voor vele Kazachen onaanvaardbaar. In 1995 werd in de grondwet echter wel een bepaling opgenomen dat de Russische taal in staatsinstellingen en in het lokale bestuur dezelfde rechten had als het Kazachs.⁸

De aanhangers van het Russisch beschikken over sterke argumenten. Zij beweren terecht dat het Russisch de *lingua franca* van het land is, dat door praktisch alle bewoners wordt gesproken. Bovendien is het een wereldtaal met een uitgebreid vocabulair, geschikt voor een moderne maatschappij. Kazachstan zal het ook voor zijn economische ontwikkeling sterk van het Russisch en van Rusland moeten hebben. Wel loopt het percentage Russen door emigratie naar het

moederland terug. In 1995 was 46% van de ruim 16 miljoen tellende bevolking Kazachs en nog maar 34,7% Russisch.⁹ Maar toch blijven de Russen in Kazachstan een geweldig grote groep met onmisbare krachten in wetenschap en techniek. Verstandige Kazachen betreuren daarom de emigratie van Russen, vooral van leraren en artsen, specialisten aan wie een groot gebrek is ontstaan.

Nazarbajev

De meerderheid van de Kazachstaanse bevolking is niet ontevreden over hun president. De 59-jarige Nursultan Nazarbajev werd in juni 1989 eerste partijsecretaris van de Sovjetrepubliek Kazachstan en begon toen een voorzichtig beleid van politieke en economische liberalisering. In 1991 werd hij met maar liefst 99,8% van de stemmen tot president gekozen. Die verkiezingen droegen echter een duidelijk sovjetkarakter: Nazarbajev was de enige kandidaat; potentiële tegenkandidaten waren al bij voorbaat aan de kant geschoven.

In zijn boek *Op de drempel van de 21ste eeuw* pleit Nazarbajev voor een 'aangepaste modernisering' van zijn land. Democratische hervormingen konden volgens hem maar stapsgewijs worden doorgevoerd. Dat kwam, zei hij, vooral door het gebrek aan politieke cultuur en de zwak ontwikkelde civiele maatschappij. Elders in het boek schrijft Nazarbajev: 'Verkiezingen zijn weliswaar een belangrijk middel voor de democratisering van het land, maar zij betekenen tevens destabilisering van het maatschappelijk leven. Vele politieke partijen zijn immers Kazachs of Russisch van aard en propaganda voor hun zaak kan gemakkelijk tot etnische conflicten leiden.'¹⁰

Nazarbajev loste dit probleem op met de volgende 'stabiliteitsbevorderende' maatregelen: 49 van de c. 180 parlementariërs werden direct door hemzelf gekozen via een zg. presidentslijst. Bij de parlementsverkiezingen van 1994 en 1995 werden bijna alleen regeringsgetrouwe partijen toegelaten. De media kwamen onder flinke staatscontrole te staan. Nazarbajev zet de media toch niet totaal naar zijn hand. Maar discussies over etnische problemen moeten achterwege blijven. Internationale organisaties registreerden bij deze verkiezingen aanzienlijke onregelmatigheden, zoals familiestemmen, stemmenverkoop en meer dan eens stemmen. Nazarbajev constateerde echter tevreden dat Kazachstan de Europese standaard nog niet bereikt had, maar op de goede weg was zijn eigen, het land passende, democratie in te voeren.¹¹

Kazachstan bezit dus een dominerende president, die in 1995 een grondwet heeft ingevoerd die hem veel macht geeft. De president benoemt zonder parlementaire toestemming alle ministers (behalve de

premier), kan het parlement naar huis sturen en decreten afkondigen die kracht van wet hebben. Opmerkelijk is ook dat hij in 1995 het Constitutionele Hof heeft vervangen door een Constitutionele Raad, waarvan de besluiten zo nodig door een presidentieel veto kunnen worden getroffen. De politieke situatie kan niet beter worden geschetst dan door Achan Bazjanov, leider van de Volkseenheid Partij, een creatie van Nazarbajev en de grootste partij in het parlement. Bazjanov verklaarde dat zijn partij geen belangstelling had om macht uit te oefenen omdat zij, net als de andere partijen, de politieke rijpheid miste om leiding te geven.¹²

Al heeft Kazachstan zich duidelijk niet ontwikkeld tot een democratie, het zou onjuist zijn het als een dictatuur te bestempelen. In vergelijking met Uzbekistan en Turkmenistan heeft het een redelijk vrije pers en er vinden regelmatig demonstraties tegen het overheidsbeleid plaats. Daarbij wordt de president soms voor 'verrader van het volk' uitgejouwd en worden foto's van hem verbrand. Nazarbajev laat pas ingrijpen als hij vindt dat er grenzen worden overschreden, waarbij hij vooral etnische spanningen wil vermijden.

Nazarbajev heeft zich van meet af aan ingezet voor goede relaties met de Russische Federatie. Hij begrijpt dat die noodzakelijk zijn vanwege de nauwe economische betrekkingen en uiteraard ook vanwege de eigen grote Russische minderheid. Na de mislukte augustus-coup van 1991 probeerde hij nog de Sovjetunie te herstellen en later zette hij zich in voor een Economische Unie en een Douane Unie met Rusland en zo mogelijk andere ex-sovjetrepublieken. Ook wilde hij, ondanks veel kritiek daarop in eigen huis, een nieuwe roebelzone met Rusland instellen. Op het laatste moment voegde Moskou echter aan de voorwaarden toe dat Kazachstan dan al zijn goudreserves naar de Russische hoofdstad moest sturen. Nazarbajev was razend en kondigde in november 1993 de invoering af van een nationale munt, de *tenge*.¹³

Nazarbajev heeft zich ook ingezet voor een nauwe samenwerking met West-Europa en Amerika. Na een reis naar de Verenigde Staten in maart 1994 stelde hij de oprichting van een Euro-Aziatische Unie voor.¹⁴ EG-commissaris Frans Andriessen was hogelijk verbaasd toen hem bij zijn eerste bezoek aan het onafhankelijke Kazachstan gevraagd werd of het land lid van de Europese Gemeenschap kon worden. Voor de Kazachstaanse overheid was dat een serieuze kwestie.¹⁵

Door zijn positieve uitspraken over Rusland scoorde Nazarbajev bij de meeste Kazachstaanse Russen ook hoog. Voor die Russen had hij het voordeel al een belangrijk politicus te zijn geweest in de periode vóór 1991, toen de belangrijkste beslissingen nog in

Moskou werden genomen. In die tijd werd zelfs niet uitgesloten dat Nazarbajev eens het presidentschap van de Sovjetunie zou bekleden.

Kazachisering?

Maar na 1991 veranderde Nazarbajevs beleid toch en ging hij – zij het voorzichtig – werken aan de kazachisering van de nieuwe staat. De verkiezingen van 1994 leidden al tot een parlement met 60% Kazachen en nog geen 30% Russen. Daarna ging de kazachisering sluipenderwijze door en werd dit proces nog versterkt toen de Kazachen in 1998 meer dan 50% van de bevolking gingen uitmaken. De verwachting is dat de Kazachen door hun hoger geboortecijfer en door de emigratie van de Russen in 2010 de 60% van de bevolking ruimschoots gehaald zullen hebben. Wat de Russen betreft geldt zowel dat de Kazachse overheid hen eigenlijk niet kwijt wil, als dat de Russische overheid hen niet wil hebben. De duidelijkste uiting van kazachisering was de verplaatsing van de hoofdstad Almaty naar Astana (vroeger Akmola). Almaty ligt natuurlijk allesbehalve centraal voor een hoofdstad. En bovendien streeft Nazarbajev met de keuze van Astana een duidelijk Kazachse presentie na, in een lange tijd door Russen gedomineerd gebied.

Voor al in Noord-Kazachstan bestaan nog harde kernen van Russen die uiterst ontevreden zijn en niets liever willen dan aansluiting bij Rusland. Dat geldt bijv. voor de provincie Oost-Kazachstan. Die bezat in 1989 het hoogste percentage Russen (65,9%), terwijl de hoofdstad Oest-Kamenogorsk zelfs voor 81,5% Russisch was. In de sovjettijd was het gebied op het aangrenzende Siberië en niet op Almaty georiënteerd. In de winter van 1995/96 vond een aantal grote demonstraties plaats, waarbij aansluiting bij Rusland werd geëist. De demonstranten voelden zich ongetwijfeld gesterkt door de uitspraak van Solzjenitsyn dat Noord- en Noordoost-Kazachstan eigenlijk bij Siberië hoorden.¹⁶

Toch krijgt men de indruk dat het verzet van de Russen tegen de huidige situatie afneemt. Aan de harde feiten valt immers niet te ontkomen en vele Russen beseffen dat ze het slechter hadden kunnen treffen dan met Nazarbajev. Daarbij komt dat de Russen in Kazachstan allerminst een eenheid vormen. Ten eerste wonen ze, anders dan in de vier Midden-Aziatische republieken, niet bijna allemaal in de steden, maar leeft er nog een flinke groep op het platteland. Daarnaast zijn alle Russen uiteraard niet tegelijk naar Kazachstan gekomen; sommigen vormen al de negende of tiende generatie, anderen de eerste of de tweede, met ondiepere wortels. Voor de Kazachen geldt trouwens eveneens dat ze geen nationalistische eenheid vormen. Bij hen bestaan nog steeds sterke

stam- en familiebanden. De politiek is voor hen ook meer op personen dan op ideeën gericht. 'Men kiest geen programma's, maar bekende persoonlijkheden met charisma, geld en relaties.'¹⁷

De Kozakken zouden nog wel voor problemen kunnen zorgen. Hun oorspronkelijke legers werden na de Russische revolutie opgeheven en zij raakten toen ook hun oude gebieden in Zuid-Rusland en Siberië kwijt. Na de val van het communisme kregen de Russische Kozakken echter hun gebieden terug en werden hun vechtersbazen als gesloten eenheden in het Russische leger opgenomen.¹⁸ De Kazachstaanse Kozakken – naar schatting 900.000 – onderhouden nauwe banden met hun Russische collega's.¹⁹ Zij zijn vaak uiterst agressief en streven grensveranderingen en wederopname in de Russische Federatie na. Russische Kazakken steken herhaaldelijk de grens over om demonstraties van hun Kazachstaanse collega's te ondersteunen.

In nationalistische kringen in Rusland zelf is na het uiteenvallen van de Sovjetunie uiteraard ook gedacht aan verandering van grenzen. De sovjetgrenzen waren immers zeer willekeurig getrokken en in delen buiten de Russische Federatie – de Krim, Oost-Oekraïne – woonden vele Russen. Voor Kazachstan gold dat delen van Siberië pas in 1922 bij dat gebied waren gevoegd. President Jeltsin verklaarde echter in 1996 bij een bezoek aan Kazachstan dat de huidige grenzen gehandhaafd moeten blijven.

Men kan minstens twee argumenten noemen waarom de Russische regering dit verstandige standpunt inneemt. Het eerste is natuurlijk dat verandering van grenzen van de voormalige sovjetrepublieken een gevaarlijke zaak is: Rusland zou zelf diverse claims aan zijn broek kunnen krijgen. Het tweede argument is dat Rusland ook voordelen plukt van de huidige grens. Er is nu een overgangsgebied met een gematigd islamitisch regime. Bij annexatie van Noord-Kazachstan gaat Rusland grenzen aan een vijandig Kazachstan en een regio die kan zorgdragen voor flinke etnische en godsdienstige spanningen.

Islam

Ik heb al opgemerkt dat de islam niet diep in de genen van de meeste Kazachen geworteld zit. Daarin hebben hun eeuwenlange nomadenbestaan en het feit dat dit geloof hen vrij laat bereikte, een rol gespeeld. Ook de intensieve anti-islamitische propaganda uit de sovjettijd heeft daartoe bijgedragen. De Kazachen hebben de atheïstische communistische ideologie met meer enthousiasme omarmd dan hun zuiderburen. De Kazachen hadden als een nomadenvolk een rijke mondelinge folklore, maar geen literaire traditie. Vooral de Uzbeken kijken daarom op de Kazachen

neer als oppervlakkige, onbeschaafde moslims, die de echte rituelen niet kennen. Het nieuwe Kazachstaanse regime gebruikt de islam na 1991 voorzichtig als identificatiemiddel. De staat steunt deze godsdienst en het aantal moskeeën groeide van 63 naar ruim 400. Maar tegelijk wordt benadrukt dat de islam een godsdienst te midden van andere is, zoals het boeddhisme en het christendom.

Ook wordt van overheidszijde ingespeeld op de angst voor de militante islam. Daarbij worden de Iraanse revolutie en de burgeroorlogen in Afghanistan en Tadzjikistan als produkten van moslimfanatisme gepresenteerd. Nazarbajevs politiek tegenover de islam lijkt in wezen op de sovjetpolitiek: toestaan, maar scherp in de gaten houden.

Uiteraard gaat het hier om een beleid waarbij het behoud van orde en rust ook in het belang is van de heersende elite. Maar het heeft daarnaast een extra element. Zo nam het Kazachstaanse parlement op 13 mei 1998 een wet aan waarin polygamie verboden werd: 'Wij willen', aldus de begeleidende verklaring, 'een beschaafd land zijn, niet alleen van een Aziatisch, maar ook van een Europees type.'²⁰

Milieu

Er zijn in het sovjetverleden dingen gebeurd die de huidige Kazachstaans-Russische betrekkingen nadelig beïnvloeden. Dat betreft ook gebeurtenissen op milieugebied. In Semipalatinsk, in het noordoosten van Kazachstan, heeft het Russische leger meer dan 500 proeven met kernwapens genomen, die een enorme schade voor de gezondheid van de mensen uit de omgeving en het milieu hebben aangericht. Tussen 1949 en 1963 vonden de proeven in de open lucht plaats; daarna regelde een verdrag met de Verenigde Staten en Groot-Britannië dat ze ondergronds moesten plaatsvinden. De lokale bevolking, die bestond uit schaapherders en dorpsbewoners, werd soms niet eens geëvacueerd of mocht na een kernproef onmiddellijk terug naar haar woonplaats, zonder dat er ontsmettingsprocedures plaatsvonden. In de loop der jaren zijn zo'n 30.000 patiënten in een geheim ziekenhuis (officieel bekend als een antibrucellosis-kliniek) onderzocht. Maar noch de patiënten, noch hun eigen artsen kregen de uitslag te horen, zelfs als het duidelijk was dat de onderzochten aan stralingsvergiftiging zouden overlijden. Een Russische verslaggever zou later in de *Izvestia* schrijven dat de uitwerking van deze bovengrondse proeven gelijkstond aan honderden Hiroshima's en Nagasaki's. In ieder geval was het aantal kankerpatiënten gelijk aan dat in deze Japanse steden. Bij de eerste kernproef van 29 oktober 1949 zouden door de wind en het bewolkte weer meer dan 100.000 mensen zijn besmet. Ook toen de kernproe-

ven ondergronds plaatsvonden, kwamen regelmatig radioactieve wolken in de buitenlucht terecht. Nazarbajev zou in 1994 zeggen dat 500.000 mensen het slachtoffer waren geworden van de kernproeven, van wie velen leden aan ademhalingsproblemen en kanker.²¹

Kazachstan erfde nog een ander milieuprobleem van de Sovjetunie, zij het een dat zij met Uzbekistan deelde. Dit betreft de uitdroging van het Aral Meer. Dat meer was qua grootte het vierde van de wereld, maar het verloor steeds meer van zijn water en is inmiddels in twee delen uiteengevallen. Het Aral Meer wordt gevoed door de rivieren de Amu Darja en de Syr Darja. Deze stromen beide door vier van de vijf Midden-Aziatische republieken en met hun water wordt 75% van de landbouw van al die republieken mogelijk gemaakt. Tot in de jaren '50 leverde de waterafname voor irrigatiedoelinden geen probleem op voor het Aral Meer. Maar toen ontstond een ambitieuze campagne voor katoenteelt, waarvoor steeds meer water aan de twee rivieren werd onttrokken. Door inefficiënte irrigatiemethoden en slecht aangelegde dijken ging steeds meer water verloren. In de periode 1974-1981 ontving het Aral Meer nog maar weinig water van de beide rivieren, in de periode 1982-1986 helemaal niets meer. Veel beter is de situatie sindsdien niet geworden. Het water was van iedereen en niemand, je hoefde er niets voor te betalen en niemand maakte zich zorgen over de toekomst. Het overvloedig gebruik van chemicaliën en pesticiden leidde daarbij ook tot vervuiling van het grond- en rivierwater.

De uitdroging van het meer heeft duizenden vissers van hun inkomen beroofd. Het opwaaiende zout en zand van de uitgedroogde bodem van het meer hebben daarbij de gezondheid van de lokale bevolking ernstig aangetast. De hele Karakalpak Autonome Republiek werd tot rampgebied verklaard. Naast ademhalingsproblemen en een hoog percentage kindersterfte is sprake van een lage levensverwachting.²²

Het probleem van het Aral Meer is in wezen geen probleem van waterschaarste, maar van een verkeerd watergebruik. Midden-Azië bezit voldoende water, maar er moet economischer mee worden omgegaan. Dat vergt ook betere samenwerking tussen de diverse republieken. Internationale instanties, zoals de Wereldbank, UNEP en UNDP, proberen die samenwerking en een andere mentaliteit ten opzichte van het milieu tot stand te brengen. Maar ook op dit terrein is nog een lange weg te gaan.

Kazachstaanse milieubewegingen brachten vooral na 1991 de enorme schade voor milieu en gezondheid van het sovjetbeleid in de openbaarheid. Uiteraard droeg de lokale elite – de Kazachstaanse, Uzbeekse en noem maar op – daar zelf ook grote schuld aan, want die had er in het sovjettijdperk braaf

aan meegewerkt. Nazarbajev ontkent de harde feiten op dit gebied niet, maar probeert ze in de politiek zo'n gering mogelijke rol te laten spelen.

Evenwichtskunst

Kazachstan bezit met Nazarbajev aan het bewind een autoritaire evenwichtskunstenaar, met een groot gevoel voor wat er in zijn land leeft. Hij heeft een aantal keren ondemocratisch ingegrepen, maar wist daarbij, anders dan zijn ex-collega Jeltsin, de dingen naar zijn hand te zetten, zonder tanks, zonder bloedbaden en zonder grote sociale onrust. Hij hangt in beperkte mate democratische ideeën aan, maar gelooft niet dat een totale democratie in zijn land kan werken. Je kan je ook afvragen of het mogelijk is dat Kazachstan in negen jaar presteert waar wij negen eeuwen over gedaan hebben.

Wel kan men bij de taalkundige kazachisering van Kazachstan vraagtekens zetten. Het Russisch zou naast het Kazachs een belangrijker plaats moeten innemen dan het nu krijgt. Daarvoor zijn twee redenen aan te wijzen. Ten eerste is het Russisch voor vele Kazachen in het sovjettijdperk taal nummer één geworden en was de kennis van hun eigen taal miniem en soms zelfs geheel afwezig. Belangrijker is echter het feit dat het Kazachs een taal is met beperkte mogelijkheden. Voor vele moderne begrippen kent die taal geen woorden, terwijl het Russisch een wereldtaal is, met een rijk idioom op het gebied van wetenschap en techniek. Door het al te zeer bevorderen van het Kazachs en het verwaarlozen van het Russisch snijdt Kazachstan zich af van de buitenwereld, hetgeen in strijd zou zijn met de eigen wens tot meer samenwerking met Europa.

Nazarbajev is niet het type dictator zoals zijn Uzbeekse collega Karimov en hij heeft zichzelf ook niet, net zoals deze, aanbevolen voor de Nobelprijs voor de Vrede. In zijn beginperiode stond hij een beleid voor dat meer op het Westen was gericht; inmiddels heeft de werkelijkheid hem geleerd dat dat maar beperkt mogelijk is en dat zijn land sterk afhankelijk zal blijven van de ontwikkelingen in Rusland. Misschien moeten we trouwens voor Rusland ook meer hopen op een leider als Nazarbajev dan op een brave democraat die zijn land vol nobele bedoelingen de afgrond in duwt. ■

Noten

- 1 Beate Eschment, *Hat Kazachstan ein 'Russisches Problem'? Revision eines Katastrophenbildes*, Keulen: Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien, 1998, blz. 104-105.
- 2 *Ibid.*, blz. 13.
- 3 Martha Brill Olcott, *Central Asia's New States: Independence, Foreign*

- Policy and Regional Security*, Washington: United States Institute of Peace Press, blz. 65-66.
- 4 Shirin Akiner, *The Formation of Kazakh Identity from Tribe to Nation State*, Londen, 1995, blz. 72, geciteerd door Dianne L. Smith, *Opening Pandora's Box: Ethnicity and Central Asian Militaries*, U.S. Army War College, 1998, blz. 8.
 - 5 Gregory Gleason, *The Central Asian States. Discovering Independence*, Westview Press, 1997, blz. 52.
 - 6 Eschment, a.w. noot 1, blz. 30.
 - 7 *Ibid.*, blz. 34.
 - 8 *Ibid.*, blz. 37.
 - 9 *Ibid.*, blz. 94.
 - 10 Marie-Carin von Gumpfenberg, 'Elitewandel in Kazachstan', in: *Osteuropa*, 1999, Heft 3, blz. 259.
 - 11 *Ibid.*, blz. 260-261.
 - 12 Paul Kubicek, 'Authoritarianism in Central Asia: curse or cure?', in: *Third World Quarterly*, jrg. 19, no 1, blz. 34.
 - 13 Olcott, a.w. noot 3, blz. 63-64.
 - 14 *Ibid.*, blz. 70.
 - 15 *RFE/RL Report*, vol. 2, Nr 1, 1 januari 1993, blz. 30-31.
 - 16 Beate Eschment, 'Familienbande. Orientalistische Züge der Innenpolitik', in: *Sonderbeilage Kazachstan, Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 november 1997, S.B 3, geciteerd in *Osteuropa*, 1999/3, blz. 260.
 - 17 Eschment, a.w. noot 1, blz. 106.
 - 18 *Ibid.*, blz. 107-108 en 101.
 - 19 Kubicek (a.w. noot 12) noemt dit aantal op blz. 35; Eschment durft zich niet aan een aantal te binden. Zie Eschment, a.w. noot 1, blz. 104, noot 478.
 - 20 *Transitions*, juni 1998, blz. 9.
 - 21 *RFE/RL Research Report*, vol. 3, Nr 30, 29 juli 1994, blz. 46.
 - 22 *Ibid.*, blz. 43-44; en Gleason, a.w. noot 5.

Over de auteur
DR. M. VAN DEN HEUVEL is Oost-Europadeskundige.

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
 organiseert van 2 oktober tot 22 december 2000

Leergang Buitenlandse Betrekkingen

De Leergang is een postdoctorale opleiding van drie maanden voor pas afgestudeerde academici. De opleiding is bestemd voor diegenen die een meer dan gemiddelde belangstelling hebben voor internationale ontwikkelingen en samenwerking, hetgeen o.m. moet blijken uit de samenstelling van het studiepakket.

Doel van de Leergang is: het verwerven van inzicht in de internationale positie van Nederland in het internationale krachtenveld; analyse van de achtergronden van internationale vraagstukken; training van individuele rapportage-, presentatie- en onderhandelingsvaardigheden.

Onderdelen van de Leergang zijn o.a.: Nederlands buitenlands beleid; Internationale economische betrekkingen; ontwikkelings-samenwerking; Europese integratie; internationale veiligheidsvraagstukken; ontwikkelingen in de afzonderlijke landen en regio's.

De kosten van de cursus zijn voor individuele deelnemers f 7200,=.
 De Nuffic verschaft beurzen.

Verdere informatie is verkrijgbaar op onze website: www.clingendael.nl
 of bij Instituut Clingendael, afdeling Opleidingen,
 Postbus 93080, 2509AB Den Haag.
 tel: 070-3746648; fax: 070-3746666
 E-mail adres: ibtraining@clingendael.nl

Brazilië: een heterodoxe en frivole kolos

LOUIS BAECK

DE FINANCIËLE CRISISGOLF DIE DE afgelopen jaren Mexico (1994), de Aziatische tijgers (1997) en Rusland (1998) overspoelde, bereikte in januari 1999 ook Brazilië. Dit land mag dan frivole beelden van carnaval en samba oproepen, het is ook één van de boeiendste groeilanden ter wereld. Het BNP van deze kolos, zo'n 150 maal zo groot als Nederland, met een bevolking van 165 miljoen, staat achtste op de wereldranglijst.

In de literatuur over economische ontwikkeling speelt de Braziliaanse intelligentsia vanouds een vooraanstaande rol, met originele opvattingen. In de jaren '50 en '60 gold dat voor de structuralisten, met hun visie op inflatie, samen met voorstanders van het *desenvolvimentismo*: een populistische ontwikkelingskoers met de overheid in de hoofdrol. Deze ideeën vonden weerklank bij stedelijke middengroepen en in de sterk ontwikkelde vakorganisaties. Doordrenkt van nationalistische ideeën meenden zij dat Brazilië, als *pais diferente*, anders geaard dan de Spaanssprekende buurlanden, zijn eigen weg moest gaan. Met hun eigenzinnige aanpak kwamen deze intellectuele opinievormers, alsmede hun sociale achterban herhaaldelijk in botsing met het IMF.

In 1964 nam een militaire *junta* de macht over en installeerde een autoritair bewind (*linha dura*). Het opende de grenzen voor multinationals en voor internationaal bankkapitaal. Deze nieuwe oriëntering resulteerde in een decennium van forse economische groei (jaarlijks 10%), met technologische vernieuwing en aanpassing van de industriële capaciteit voor toekomstgerichte bedrijfssectoren. Het groeieresultaat werd als een mirakel (*milagre brasileiro*) bestempeld, maar had ook zijn keerzijde. Met hun euforische doorbraak naar de internationale financiële markten werden de militairen wegbereiders van de buitenlandse schuldenlast,¹ die in de jaren '80 explodeerde.

Ook Brazilië kon vorig jaar de Aziatische crisis niet meer afwenden. Zo werden steeds meer bedrijven een aanlokkelijke prooi voor buitenlandse investeerders. Het Braziliaanse volk werd armer en de economie minder 'Braziliaans'.

In het begin van dit decennium schakelden de geïndustrialiseerde landen voor hun inflatiebestrijding namelijk plotseling over op meer gedisciplineerde geldschepping met explosief groeiende rentevoeten; d.w.z. op duur geld en duur krediet. In Brazilië leidde deze externe schok tot stagnatie en tot uitholling van de legitimiteit van de militairen. Onder druk van het volk, van de weer zelfbewuster geworden politieke partijen en maatschappelijke organisaties, van de nationalistische burgerij, maar vooral ook van de vooruitstrevende groepen in de katholieke kerk en haar militante basisgemeenschappen, werd een democratische lente voorbereid.

Van autoritair bewind naar democratie

Voor een evenwichtige beoordeling van de problemen waarvoor Brazilië toen stond en nog staat, is het nodig de achtergrond te schetsen van de overgang naar een democratiserende republiek van de jaren 1985-1990. Na vijftien jaar militaire disciplinerende presenteerden zich niet alleen de herboren politieke partijen, maar traden ook de civiele basisbewegingen in het strijdperk. Met hun positionering op ethisch vlak vertolkten zij, meer dan de politieke partijen, de wensen van het volk: een billijker verdeling van het BNP, omschakeling van krottenwijken naar leefbare steden en een *reforma agraria*, die met de landloze plattelandsbevolking rekening zou houden. Aangezien Brazilië gebukt ging onder een geweldige schul-

denlast, nog voortgestuwd door de inflatie, verliep de transitie van autoritair bewind naar democratie ongeordend. Op diplomatiek vlak, in het bijzonder in het kader van de VN, stimuleerde Brazilië initiatieven van tiersmondistische strekking. Op bilateraal vlak kregen de Portugees sprekende landen van Afrika (Angola en Mozambique) een voorkeursbehandeling.²

De uiteenlopende tendensen smolten samen in de nationale consensus dat Brazilië bij verwerking van de internationale schuldenberg en bestrijding van de hollende inflatie, de IMF-recepten moest weigeren en een eigen, afwijkende koers diende te varen, die op structurele aanpassing aanstuurt, maar zonder recessieve gevolgen. In Brazilië viel het deflatoir stabilisatiebeleid van het IMF niet in goede aarde. Bij de gangmakers van de heterodoxie en in de media van de jaren '80 werd de IMF-therapie als een *armadilha da recessão* ('een muizenval voor recessie') bestempeld. De heterodoxie was in feite een neo-structuralistische nagalm van vroeger dagen, maar nu geformuleerd door hoog-opgeleide economen en beleidsvoerders. De meest vooraanstaanden behoren trouwens nu nog tot de denktank van president Cardoso.

De centrale idee van de Braziliaanse heterodoxie uit de transitieperiode is de stelling dat inflatie en externe onevenwichtigheden (tussen import en export) niet kunnen worden opgelost door de IMF-aanpak, die onvoldoende rekening houdt met de historische context en structurele eigenheden van Brazilië. Het militair bewind had een veralgemeend systeem van prijs- en inkomensindexering ingevoerd, dat een specifieke inflatiesoort stimuleert, *inflação inercial*. In het retroactieve indexsysteem van Brazilië voedt de inflatie zichzelf, want zij weerspiegelt het maatschappelijk conflict rond de inkomensverdeling. Deze werkt met 'inertie' na op de indexaanpassing en veroorzaakt aldus een *perpetuum mobile* van de loonprijs-loonspiraal. In dit kader kan inflatie niet worden beteugeld met orthodoxe monetaire en financiële ingrepen (disciplineren van de geldhoeveelheid, fiscaal en begrotingsevenwicht, enz.), maar is een direct schokeffect vereist, zoals desindexering in combinatie met een radicale breuk in de loon- en prijs-spiraal.³

De transitie naar democratie en nationale zelfredzaamheid bracht een reeks heterodoxe stabilisatieplannen,⁴ die vanwege het wantrouwen dat ze veroorzaakten tussen overheid en bevolking de inflatie geenszins beteugelde, maar ze juist nog aanwakkerde. In de democratiseringsroes was een nieuwe grondwet aangenomen waarbij aan de 27 staten van de federatie (en aan hun op autonomie beluste gouverneurs) ruime fiscale en budgettaire bevoegdheden werden verleend. De heterodoxe ingrepen die inwerkten op loon- en prijsbeheersing bleven evenwel zonder resultaat zolang de externe schulden,

voortgestuwd door interne budgettaire tekorten, zich opstapelden. In de federale unie Brazilië besteden de gouverneurs van de deelstaten namelijk ongeveer de helft van de belastingopbrengst aan hun eigen regio. Door deze regionale autonomie is de federale overheid op fiscaal en budgettaire terrein dus ernstig gehandicapt. De heterodoxe stabilisatieplannen waren op zich zelf adequaat genoeg, maar bij gebrek aan politieke wil en aan consensus tussen federaal en deelstaatniveau liepen ze op een teleurstelling uit.

Cardoso's *Plano Real*

In juli 1994 lanceerde minister van financiën Fernando Henrique Cardoso (toen al de tiende minister van financiën uit de transitieperiode) zijn fameuze *Plano Real*, dat duidelijk kenmerken vertoonde van de neoliberale trendverschuiving die zich in Brazilië had voorgedaan. Deze was tot 1990 afgeremd door sociaal-democratische coalities. Een invloedrijke groep diplomaten van *Itamaraty* (het prestigieuze ministerie van buitenlandse zaken) ambieerde een nieuwe internationale status en nam afstand van het tiersmondistisch messianisme uit de transitie. Met presidentiële steun werden alle zeilen bijgezet voor een nieuwe diplomatieke koers: op continentaal vlak steun aan de ontwikkeling van Mercosur; op internationaal niveau actieve inschakeling in het mondiale financiële circuit. De industriële kolos wilde kost wat kost het imago van ontwikkelingsland kwijt.⁵

De toonaangevendste landen van Spaanssprekend Amerika waren voorop gegaan met een orthodoxe beleidskoers en met dollarisering van hun deviezensysteem. Het is tekenend voor onze tijd dat deze heroriëntering in Brazilië werd ingeluid door een voorman van een van de hervormingsgezinde sociaal-democraten afgescheiden groep. Sinds het begin van de jaren '90 zochten hervormingsgezinde sociaal-democraten overal ter wereld inspiratie in het neoliberale gedachtengoed. Als politiek voorman en inspirator van deze partijvleugel pakte Cardoso deze trend op. En met de slogan van Braziliaanse signatuur *utopia realista* initieerde hij een links-liberaal getinte zwenking, die hem aan de macht bracht.⁶ Hierbij verwees hij naar de Europese voorbeelden van Mitterrand, Gonzalez en Blair. Het stabilisatieplan van de in 1993 tot minister van financiën benoemde Cardoso omvatte de volgende elementen:

1 lancering van een nieuwe munt, de *real*, ter vervanging van de *cruzado*;

2 koppeling van de *real* aan de dollar; daarmee gaf Brazilië zijn autonoom wisselkoersbeleid prijs;

3 liberalisering van handel, krediet en kapitaal;

en
4 privatisering van vele staatsondernemingen;

zelfs de meest prestigieuze, zoals Petrobrás, Telebrás, Vale do Rio Doce, Banco do Brasil, enz. werden op de beurs te koop aangeboden.

De inflatie, die in de periode 1988-1994 jaarlijks tussen 1.700 en 2.500% schommelde, werd teruggedrongen, terwijl de privatisering overvloedig krediet en buitenlands kapitaal voor bedrijfsovernames uitlokte. In oktober 1994 werd Cardoso met 54% van de stemmen tot president gekozen. Na openstelling van de relatief gesloten economie voor de internationale markten ontstonden een wildgroei van goederenimport, toename van buitenlandse schuld en overwaardering van de wisselkoers. Het op handhaving van de wisselkoers gerichte monetaire beleid joeg de lokale rentevoeten omhoog. Hierdoor werd de instroom van buitenlands kapitaal uit geïndustrialiseerde landen met lage rentestanden nog aangewakkerd. De schuldenpositie van de federale unie en de deelstaten naderde een breekpunt. Door de regionale autonomie had de Braziliaanse federale overheid immers weinig greep op de forse toename van de fiscale en budgettaire verschillen.

Het presidentiële, d.w.z. het federale beleid van Cardoso steunde op een ruim maar heterogeen front van partijen (*frente ampla*), dat niet bij machte bleek de tegenstrijdige belangen van deelstaten en regio's te verzoenen. De politieke morfologie van het land (ruime fiscale autonomie van de deelstaten en de interne versplintering van het partijwezen) leidde tot een onwerkbaar asymmetrie tussen enerzijds monetair en economisch beleid (federale bevoegdheid) en anderzijds fiscaal en budgettair beleid (verkaveld over 27 deelstaten).⁷

De crisis breekt uit

Bij het uitbreken van de Russische crisis kwam ook het wankel financieel bestel van Brazilië bloot te liggen. Het land torste exorbitant hoge lokale rentevoeten (35 tot 45%), een binnenlandse schuldenlast (federale unie en deelstaten) van 200 miljard dollar, alsmede een tekort van 33 miljard op de lopende rekening. De vlucht van buitenlands kortlopend kapitaal veroorzaakte in drie weken tijd het wegvloeiën van 45 miljard dollar aan internationale reserves. De waarde van de beurs zakte in 1998 al met 37%. Het IMF lanceerde een preventieve hulpactie. Maar in oktober 1998 was het weer presidentiële verkiezings-tijd, zodat het afvloeien van middelen slechts werd aangewakkerd.⁸

Hoewel Cardoso in oktober 1998 met 53% van de stemmen werd herkozen, bleef de politieke asymmetrie wegens uitblijven van fiscale hervorming een struikelblok voor herstel. De vernieuwer Cardoso, die wegens zijn faam van ontwikkelingsdeskundige ook

respect genoot in het buitenland,⁹ werd in zijn hervormingsplannen brutaal gestuit door een fiscaal conflict tussen de deelstaat Minas Gerais en de federale unie. Op 15 januari 1999 decreeteerde de gouverneur Itamar Branco, voormalig president en rivaal van Cardoso, een moratorium op de belastingschuld van Minas Gerais aan de federale overheid. Dit leidde tot het failliet van het wisselkoersbeleid en een breuk in het vertrouwen van de internationale kapitaalverschaffers. Om kapitaalvlucht tegen te gaan, besloot de centrale bank tot voorzichtige devaluatie van 8%. Maar de Mexicaanse en Aziatische crises hadden al aangetoond dat in dergelijke situaties een overreactie volgt op de financiële markten, met een vrije val van de wisselkoers en het instorten van de aandelenmarkt.

De financiële crisis van Brazilië (vooral de val van de *real*) heeft de handelsrelaties tussen de lidstaten van Mercosur verlamd, maar heeft vooralsnog niet tot een financieel domino-effect geleid. De nationalist en de achterban van het populistische oppositiefrent, die Cardoso's privatiseringsinitiatieven vanaf het begin met argwaan hadden bekeken, stellen nu de buitenlandse opkoop van Braziliaanse bedrijven tegen gedevalueerde prijzen aan de kaak. De financiële dijkbreuk verwekte een vinnig debat over de koers van het land.

Als gevolg van de financiële crisis viel Brazilië terug in de recessieve greep van het IMF. En ook president Cardoso sprak zijn ontgoocheling uit over het functioneren van de internationale financiële markten. Met een metafoor uit zijn ontwikkelingsverleden typeerde hij de veronachtzaming van de belangen en eigen context van het Zuiden als een praktijk van 'asymmetrische' mondialisering. Hiermee bedoelde hij dat in de huidige mondiale hiërarchie lusten en lasten tussen centrum en periferie ongelijk zijn verdeeld. De massale terugtocht van de internationale kredietverschaffers maakte een eind aan Brazilië's liquiditeit en dwong het tot pijnlijke ingrepen, zoals beperking van consumptie-import, gekoppeld aan sterke daling van de *real* ter stimulering van de export die vereist is om de externe schulden af te betalen. De welvaartsdaling wierp een donkere schaduw op de realistische utopie van Cardoso.

Van 1 januari tot 20 december 1999 is de waarde van de *real* ten opzichte van de dollar met 60% gedaald; deze val leidde tot een ingrijpende verschuiving van de economische activiteit. Vele op de binnenlandse markt opererende bedrijven gingen failliet, terwijl de op export gerichte bedrijven (vooral multinationals) hun verkoop naar het buitenland konden opvoeren. In de meest getroffen deelstaten steeg de werkloosheid tot 25%. Door de forse waardevermindering van de munt werden steeds meer Braziliaanse bedrijven een aanlokkelijke prooi voor buitenlandse

investeerdere. De toeloop van buitenlandse kopers op de kapitaalmarkt joeg de gemiddelde koersnoteringen sinds de januari-crisis met 86% omhoog. De crisis heeft dus niet alleen het Braziliaanse volk armer, maar ook de economie minder Braziliaans gemaakt.

Washington Consensus exit?

Sinds het begin van de jaren '90 schakelden de kapitaalmarkten van de Verenigde Staten, Europa en Japan over op financiële mondialisering. In de korte tijdspanne 1990-1997 stroomde in een selecte groep groeilanden een totaal bedrag van 250 miljard dollar binnen in de vorm van directe investeringen. In de tijgerlanden van Azië, alsook in Mexico en Brazilië, kwam daarbij nog een overvloedige instroom van kortlopend krediet en portefeuiliopapier, d.w.z. uitgifte van obligaties en aandelen door buitenlandse beleggers.

Deze nogal bruuske liberalisering van kapitaalstromen werd actief gesteund door de staf van IMF, Wereldbank, alsook door de goeroes van Wall Street. De legitimering van deze financiële mondialisering, gestuwd door liberalisering en deregulering van kapitaalstromen, kreeg de fraaie naam *Washington Consensus*. De euforie was evenwel van korte duur.

De geweldige groei in volume van de financiële stromen naar enkele aanlokkelijke groeimarkten leidde tot snelle expansie van die markten, maar stelde hen ook bloot aan de speculatie op de internationale kapitaalmarkten. In de meest belovende groeimarkten, in het bijzonder Mexico, de tijgerlanden van Azië en Brazilië, verdrong de lokale economie in overdadige instroom van externe financiële middelen, die weer massaal rechtsomkeert maakten zodra de risico's te groot werden. Ik deel de mening van sommige analisten dat de financiële fragiliteit van deze groeilanden niet alleen van lokale, maar vooral ook van *systemische* aard is.¹⁰ Deze crises zijn o.m. het gevolg van ondoordachte liberalisering van de internationale kapitaalmarkten. De zeepbeconomie kan dus ooit openspatten in de centrumlanden van het systeem zelf, zoals reeds het geval was in Japan.

De opeenvolging van financiële crises in de meest belovende groeilanden en de ondoelmatige bijstandsacties van IMF en Wereldbank verwekten een spervuur van kritiek op de theoretische invalshoek en op de beleidsvoering van beide instellingen. In de hitte van het debat kalfde de *Washington Consensus* af en kwam het tot een controverse tussen de topeconomen van IMF en Wereldbank, Stanley Fisher resp. Joseph Stiglitz. Maar de meest ongenadige kritiek werd geleverd door enkele gerenommeerde Amerikaanse economen, zoals Jeffrey Sachs en Paul Krugman. En de beruchte beursgoeroe Georges Soros

publiceerde een vlijmscherp boek over de crisis van het mondiale kapitalisme. Ieder van hen kwam op eigen wijze tot het inzicht dat de onbesuisde mondialisering van de financiële markten problemen schept die de liberale dogmatiek ter discussie stelt. En allen concluderen zij dat een nieuwe, meer adequate financiële architectuur is vereist.

De recente gebeurtenissen leren ons dat de turbulentie van wisselkoersen en ondermijning van de financiële bovenbouw der groeilanden kunnen worden gezien als *Siamese tweelingen* die elkaar met een verschillende koorts besmetten. Een complex probleem, aangezien de kuur voor de een verhoging van de koorts voor de ander met zich brengt en omgekeerd. Hoewel de concrete context van de crises van land tot land verschilde, gaf het IMF meestal haar standaardrecept als voorwaarde voor bijstand: forse waardevermindering van de wisselkoers ten behoeve van exportbevordering; afslanking van het overheidsbudget; afkoeling van de interne kredietverstrekking door optrekking van de rentevoeten; en ten slotte strenge disciplinerende van de financiële instellingen.

De combinatie van deze ingrepen saneert wellicht de financiële bovenbouw in de crisislanden, maar zij stuurt regelrecht af op een recessie van de lokale economie. De spiraalsgewijs oplopende rentevoeten leggen de liquiditeit van de reeds getroffen economie immers droog, ze verzwaren de schuldenlast en ze torpederen de banken. De *bail-out* van het IMF komt in deze landen neer op een waarborg voor externe kredietverschaffers, zodat de speculatieve spelers op de internationale kapitaalmarkten vrijuit gaan.

Bij de kritisch ingestelde intelligentsia van de groeilanden worden IMF en Wereldbank als schildknapen van de westerse financiële belangen beschouwd. En er wordt ook hard van leer getrokken tegen de eenzijdige invalshoek van hun theoretische dogma's, hun methodologische verblindende en hun culturele zelfgenoegzaamheid. Wil men de bijsturing van de financiële architectuur en de hervorming van de internationale regelingen evenwichtig laten verlopen, dan moet ook de inbreng van het Zuiden in acht worden genomen.

De inherente systeemrisico's van de financiële markten en hun asymmetrische doorwerking naar de groeilanden vergen een relevanter en trefzekerder management van de crises. Het gaat hier om een zoektocht naar een harmonieuzer verhouding tussen de voordelen van mondialisering en een beleidskoers gericht op stabielere welvaartsgroei op mondiaal niveau. In de 21ste eeuw zou sprake kunnen zijn van de golfslag van zo'n realistische utopie. ■

Noten

- 1 Voor meer details zie mijn boek *Staat Brazilië model?*, Leuven, 1976.
- 2 D. Roland, *Le Brésil et le monde*, Parijs, 1998.
- 3 L. Bresser Pereira, *Inflação e Recessão*, São Paulo, 1986 ; F. Lopes, *O choque heterodoxo*, Rio de Janeiro, 1986.
- 4 In snelle opvolging kwamen het plan-Cruzado (februari 1986), het plan-Bresser (april 1987), het plan-Verão (zomer 1988), het plan-Collor I (maart 1990), -Collor II (januari 1991) en -Collor III (augustus 1991).
- 5 A. Cervo, *O desafio internacional: a politica externa do Brasil*, Brasília, 1994.
- 6 In het invloedrijke weekblad *Vêja* (22 mei 1992) ontvouwde Cardoso zijn nieuwe visie.
- 7 C. Souza, 'Intermediação de interesses regionais no Brasil', in: *Dados*, n° 3, 1998; D. Ramos, *O federalismo assimétrico*, São Paulo, 1998; W. Selcher, 'The Politics of Decentralized Federalism, National Diversification and Regionalism in Brazil', in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, n° 4, 1998. De oppositie-pers heeft de Braziliaanse president vergeleken met de bestuurder van een autobus waarin de meeste inzittenden een andere richting uit willen.
- 8 V. Palermo & M. Gomes Saraiva, 'La gestion du Plan Real et la crise financière au Brésil', in: *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 33, juni 1999.
- 9 Ik heb, vanaf mijn eerste ontmoeting in 1962 in São Paulo, met professor Fernando Henrique Cardoso meermalen van gedachten gewisseld bij colloquia en in werkgroepen over ontwikkeling. Ik waardeer FHC als een van de meest vooraanstaande intellectuelen van Brazilië; hij is wellicht ook de meest charmante politicus van het land.
- 10 L. Baeck, 'Financiële mondialisering met speculatieve uitschieters', in: *Leuvense Economische Standpunten*, n° 94, oktober 1999, blz.41.

Over de auteur

LOUIS BAECK is emeritus hoogleraar bij de vakgroep internationale ontwikkeling van de Katholieke Universiteit Leuven. Zijn onderzoek betreft crises in de groeilanden door ongebreidelde mondialisering van de financiële markten.

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

<p>Activiteit Het Duits-Nederlandse Legerkorps: een binationaal korps met een Europese toekomst! (conferentie)</p> <p>Plaats Defensievoorlichtingscentrum, Korte Houtstraat 21, Den Haag</p> <p>Organisator KVVK</p> <p>Kosten -</p> <p>Datum 10 april (aanvang 20.00 u.)</p> <p>Aanmelding tel. 076-5273209 (tijdens kantooruren)</p>	<p>Activiteit Universal jurisdiction for crimes against humanity? (seminar)</p> <p>Plaats Universiteit Maastricht, Feestzaal rechtenfaculteit, Bouillonstraat 3, Maastricht</p> <p>Organisator Africa Legal Aid gratis</p> <p>Kosten -</p> <p>Datum 18 april (09.30-18.00 u.)</p> <p>Aanmelding tel. 043-3882523</p>
<p>Activiteit Militair ingrijpen in Kosovo (Maarten van Traa-debat met J. Fischer)</p> <p>Plaats De Balie, Amsterdam</p> <p>Organisator Humanitair Overleg Mensenrechten</p> <p>Kosten f 12,50</p> <p>Datum 10 april</p> <p>Aanmelding tel. 020-5535100</p>	<p>Activiteit The Troubleshooting Mechanisms of the Internal Market: Do They Work? (seminar)</p> <p>Plaats European Institute for Public Administration (EIPA), Maastricht</p> <p>Organisator EIPA</p> <p>Kosten -</p> <p>Datum 15-19 mei</p> <p>Aanmelding tel. 043-3296325; fax 043-3296296 (e-mail: a.barragan@eipa-nl.com)</p>
<p>Activiteit Implementing the Agenda 2000 reforms: the EU Structural Funds in 2000-2006 (conferentie)</p> <p>Plaats European Institute for Public Administration (EIPA), Maastricht</p> <p>Organisator EIPA</p> <p>Kosten 590 euro</p> <p>Datum 13-14 april</p> <p>Aanmelding tel. 043-3296371; fax 043-3296296 (e-mail: s.vandepol@eipa-nl.com)</p>	

Tien jaar na de dictatuur

JAN DE KIEVID

Chili's onvoltooide overgang naar democratie

VOOR HET EERST SINDS 1970 IS IN CHILI een socialist tot president gekozen. Maar het betekent nu heel iets anders dan destijds. Dat blijkt wel uit de reactie van de Verenigde Staten. In 1970 gaf een woedende Nixon de CIA opdracht om met alle mogelijke middelen te voorkomen dat Salvador Allende zijn ambt zou aanvaarden. Dertig jaar later, na de Koude Oorlog, feliciteerde Clinton Ricardo Lagos en het Chileense volk met de 'verkiezing die een model is geweest van burgerparticipatie en een bewijs van grote gehechtheid aan de democratische regering'.¹

In 1970 won Allende de verkiezingen namens een coalitie van toen revolutionaire socialist en communisten met een radicaal programma: de Chileense (parlementaire) weg naar het socialisme. Lagos trad op als kandidaat van een coalitie van inmiddels gematigde socialist en christen-democraten. Deze samenwerking van partijen (*Concertación*) had sinds het einde van de militaire dictatuur in 1990 Chili bestuurd. De vorige presidenten, Aylwin (1990-1994) en Frei (1994-2000), waren christen-democraten. De 62-jarige econoom en advocaat Lagos was destijds aanhanger van Allende en heeft dat nooit weggemoffeld. Wel benadrukt hij dat de wereld sindsdien ingrijpend is veranderd. Lagos presenteert zich niet als de tweede socialistische president, maar als de derde van de *Concertación*.

Aylwin won destijds al in de eerste ronde met 55% van de stemmen, terwijl de belangrijkste rechtse kandidaat op 29% bleef steken. Bij Frei was het zelfs 58% tegen 24%. Lagos kon pas in de tweede ronde op 16 januari 2000 zijn rechtse tegenstander Joaquín Lavín met 51,3% tegenover 48,7% nipt verslaan. Lagos had het moeilijker dan Aylwin en Frei, omdat het voor een deel van de rechtervleugel van de christen-democraten een brug te ver was op een socialist

In Chili is voor de derde keer de kandidaat van de centrum-linkse coalitie tot president gekozen, ditmaal een socialist. Hij erft een succesvolle maar kwetsbare economie. Misschien zijn door de zaak-Pinochet openingen ontstaan om eindelijk de overgang naar democratie te voltooien.

(zelfs een gematigde sociaal-democraat) te stemmen. Bovendien kende Chili in 1999 voor het eerst sinds 1983 geen economische groei, terwijl de werkloosheid in één jaar was verdubbeld tot 12% (officiële cijfers), het hoogst sinds 1986. Dat maakte het voor Lagos – minister onder Aylwin en Frei – lastig de zittende regering te verdedigen en voor Lavín gemakkelijk te roepen dat de regering er niets van had gemaakt. Lavín, een neo-liberale aanhanger van Pinochet en een uiterst conservatieve katholiek, voerde een populistische campagne. Hij haalde het beste resultaat voor rechts in vrije verkiezingen sinds vele tientallen jaren.

Zowel Lagos als Lavín hield de zaak-Pinochet (onder huisarrest in Groot-Britannië) zoveel mogelijk buiten de verkiezingsstrijd. Waarschijnlijk heeft deze zaak de uitslag nauwelijks beïnvloed. Op sociaal-economisch gebied verschilden de programma's niet veel. Punten waarover de kandidaten het oneens waren – democratisering van de staatsinstellingen en legalisering van echtscheiding, twee punten van Lagos – kregen weinig nadruk.

Op 11 maart 2000, precies tien jaar na het einde van de dictatuur, heeft Lagos het presidentschap overgenomen. Wat hebben die tien jaar Chili opgeleverd? In hoeverre is het (weer) democratisch geworden? Daarover bestaan scherp uiteenlopende opvattingen. Aan de ene kant wordt Chili geprezen als een modelovergang naar democratie, een economisch suc-

ces, een geslaagde modernisering, kortom een voorbeeld voor heel Latijns-Amerika. Vooral presidenten van de Verenigde Staten uiten zich zo als ze Santiago bezoeken. Anderen benadrukken dat de democratie nog verre van volledig is, dat bijna alle moordenaars nog vrij rondlopen, dat economische groei gepaard is gegaan met grotere ongelijkheid en dat in het 'moderne' Chili als enig land van het Westelijk Halfrond echtscheiding nog steeds wettelijk onmogelijk is. Er is nog veel angst: voor armoede, criminaliteit en de militairen.

Groeimodel met ongelijkheid

De oppositie van centrum en links had tijdens de dictatuur het neo-liberale, exportgerichte beleid scherp gekritiseerd. Toch hebben de *Concertación*-regeringen dat beleid voortgezet, zij het met sociale correcties. Macro-economisch is het een succes. Het laatste decennium groeide de economie jaarlijks met gemiddeld 6,5%, tweemaal het Latijns-Amerikaans gemiddelde. Binnenlandse en buitenlandse investeringen, tijdens de dictatuur op een laag pitje, zijn sterk gegroeid. Met tal van landen zijn verdragen gesloten ter liberalisering van de handel. Daarbij lonkt Chili eerder naar het Noord-Amerikaanse NAFTA dan naar het regionale handelsblok MERCOSUR van Argentinië, Brazilië, Uruguay en Paraguay. Chili voelde zich aanvankelijk met zijn economisch beleid en stabiliteit te veel boven die landen verheven om zich aan te sluiten. Sinds 1996 is Chili wel geassocieerd lid van MERCOSUR. Lagos wil dat Chili gewoon lid wordt.

De kwetsbaarheid van het exportgericht model bleek in 1998 en 1999. Chili kreeg een zware klap van de Aziatische crisis. Vóór die crisis ging een derde van de export naar Azië. Tevens halveerde tussen 1995 en begin 1999 de prijs van koper – goed voor 40% van de export – op de wereldmarkt. Daardoor daalde het BNP licht in 1999 en steeg de werkloosheid scherp. Inmiddels trekt de economie weer aan, is de koperprijs weer wat gestegen en de werkloosheid een beetje gedaald. Voor 2000 wordt een groei van 5% verwacht, het hoogste cijfer van Latijns-Amerika.

Door de economische groei is de armoede afgenomen. In 1990 leefde 39% van de Chilenen onder de armoedegrens, in 1998 nog maar 22%. Typerend voor het economisch model is dat de economische groei niet heeft geleid tot grotere gelijkheid. De inkomensverdeling is de afgelopen jaren juist nog schever geworden. Volgens een rapport van de Wereldbank uit 1996 heeft Chili een van de meest ongelijke inkomensverdelingen ter wereld. Van de grote Latijns-Amerikaanse landen doet alleen Brazilië het in dat opzicht nog slechter.²

Een stabiel land

Tijdens de dictatuur (1973-1990) was Chili met zijn exportgericht beleid stevig geïntegreerd in de wereld-economie, maar politiek was het een paria. In 17 jaar kon Pinochet slechts vijf buitenlandse staatshoofden ontvangen, allen collega-dictators uit Zuid-Amerika. Op zijn beurt was Pinochet buiten die dictaturen niet welkom. Sinds 1990 is Chili weer een gewaardeerd lid van de internationale gemeenschap. De Chileense presidenten vliegen de hele wereld rond en talloze staatshoofden en regeringsleiders zijn al in Santiago geland.

President Aylwin bezocht voorjaar 1991 Nederland; premier Kok bracht eind 1998 een tegenbezoek. De betrekkingen zijn in alle opzichten genormaliseerd. Tijdens de dictatuur had de Nederlandse regering wapenleveranties verboden. In 1990 werd dit embargo opgeheven, behalve voor de landmacht zolang Pinochet commandant was. Al in 1991 kregen Nederlandse bedrijven groen licht voor leveranties aan de Chileense marine. Kort nadat Pinochet in maart 1998 als legerchef was opgestapt, leverde Nederland 200 overtollige Leopard-tanks.

Chili had zich immers laten kennen als een sociaal-economisch en politiek stabiel land. Verkiezingen worden keurig volgens de regels gehouden en de uitslagen ervan gerespecteerd. Er zijn geen presidenten afgezet na schandalen of opstanden (zoals in Brazilië, Venezuela en Ecuador). Presidenten hebben niet geprobeerd de grondwet te wijzigen voor hun herverkiezing (zoals in Argentinië, Brazilië en Peru) of het parlement naar huis gestuurd (zoals in Peru). Ook zijn er geen opstanden geweest van legeronderdelen (zoals in Argentinië en Venezuela). Evenmin zijn ex-dictators of hun stromannen via de stembus opnieuw aan de macht gekomen (zoals in Bolivia en Guatemala). Belangrijke vrijheden zijn in ere hersteld. Er is weinig politiek geweld. Geen enkele maal is de noodtoestand, in de periode 1973-1988 permanent van kracht, uitgeroepen. Hoewel corruptie zeker niet onbekend is, scoort Chili het laagst van Latijns-Amerika op de corruptie-index van *Transparency International*.³

Grondwet

Zo'n land moest wel een modelovergang naar democratie hebben doorgemaakt. Toch blijkt in Chili die overgang nog steeds niet voltooid. Ook Lagos heeft dat herhaaldelijk erkend. Een aantal ondemocratische bepalingen in de door Pinochet in 1980 in een frauduleuze volksstemming doorgedrukte grondwet is nog steeds van kracht. Zo wordt een vijfde deel van de senaat niet gekozen, maar aangewezen door de militaire commandanten en andere autoriteiten. Dat

levert extra leden op voor rechts. Daardoor hebben centrum en links sinds 1990 wel een meerderheid onder de gekozen leden, maar niet onder de stemhebbers.

Bovendien kan de president de militaire commandanten niet ontslaan. Daardoor kon Pinochet tot maart 1998 (hij was toen 82!) aanblijven als legercommandant, ondanks dringende verzoeken van Aylwin en Frei om met eervol pensioen te gaan. Daarna trad Pinochet – weer volgens zijn eigen grondwet, maar nu als oud-president – toe tot de senaat als stemgerechtigd lid-voor-het-leven. Daarnaast bestaat een Nationale Veiligheidsraad, die toezicht uitoefent op het politiek systeem. Daarin leveren de militairen de helft van de stemgerechtigde leden. Kortom: de grondwet bevestigt de autonome positie van de militairen, hun voogdij over de politiek en de bevoorrechte positie van rechts.

Voor wijziging van de grondwet is een tweederde meerderheid in beide kamers nodig. Door de ondemocratische samenstelling van de senaat is dat praktisch onmogelijk. In weinig landen in Latijns-Amerika hebben de militairen na de periode van dictatuur zo'n sterke positie behouden tegenover de gekozen bestuurders.⁴ Chili heeft de hoogste militaire uitgaven van Zuid-Amerika als percentage van het BNP, tweemaal zo hoog als in de buurlanden Argentinië, Bolivia en Peru.⁵

Met zo'n senaat kunnen veel wetten pas worden aangenomen nadat ze in onderhandelingen met rechts flink zijn afgezwakt. Daardoor zijn bijv. de vakbondsrechten veel beperkter dan men in een democratie zou verwachten. Vaak kunnen duidelijke meerderheden onder de bevolking niet worden omgezet in politieke besluiten. Zo vond al jaren een ruime meerderheid dat Pinochet moest opstappen als legercommandant. Hetzelfde geldt voor berechting van schendingen van de mensenrechten en legalisering van echtscheiding. Hoewel Chili een West-Europees niveau van feitelijke echtscheiding kent, heeft rechts (gesteund door de katholieke hiërarchie) de legalisering steeds tegengehouden. Wel hebben sinds kort alle kinderen – doordat legaal scheiden onmogelijk is, wordt bijna de helft buiten een huwelijk geboren – gelijke rechten. Ook vindt al jaren een meerderheid dat de grondwet zelf in democratische zin veranderd moet worden.

De hevigste politieke conflicten gaan minder over actuele problemen, zoals werkloosheid, milieu of criminaliteit, dan over erfenissen van het dictatoriaal verleden, zoals opheldering en berechting van mensenrechtenschendingen, de positie van de militairen en de arrestatie van Pinochet. Op het punt van opheldering is heel wat bereikt. Begin 1991 kwam de door president Aylwin ingestelde commissie-Waarheid en

Verzoening met een dik rapport. Samen met een aanvullend rapport leverde dat 3196 'erkende' dodelijke slachtoffers van de dictatoriale periode op, onder wie 1185 vermisten. Door belemmerende wetgeving (waaronder de Amnestiewet uit 1978) en dreigende taal van de militairen zijn tot dusverre voor slechts 16 van de moord- en verdwijningszaken de daders in hoogste instantie veroordeeld: 0,5%. Onder hen is wel Manuel Contreras, ex-chef van de beruchte geheime politie DINA. Hij werd in 1995 tot zeven jaar hechtenis veroordeeld wegens de moord op Orlando Letelier (minister onder Allende) in Washington in 1976.⁶

De vrijheid van meningsuiting is verbeterd, maar kan in dit klimaat niet echt goed gedijen. In een uitgebreid rapport concludeert *Human Rights Watch* in 1998: 'Op dit moment is de vrijheid van meningsuiting in Chili beperkt tot een niveau dat waarschijnlijk onvergelijkbaar is met enige andere democratische maatschappij op het Westelijk Hhalfrond.' De vooruitgang is na acht jaar democratische regering 'buitengewoon teleurstellend'.⁷ In april 1999 liet een rechter het net verschenen *Zwartboek van de Chileense justitie* in beslag nemen. De tekst verscheen meteen op internet en het boek werd in Chili op straat verkocht, maar auteur Alejandra Matus vluchtte. Zij vroeg en kreeg politiek asiel in de Verenigde Staten.⁸ Ook is het met de pluriformiteit van de media vrij droevig gesteld.

Pinochet en rechts als dwarsliggers

Waarom kon de overgang naar democratie in Chili nog niet worden voltooid? Dat heeft te maken met het bijzondere karakter van het einde van de dictatuur in Chili. Pinochet stond eind jaren '80 nog sterk: de economie groeide, hij had de steun van de grote ondernemers en er was ook geen militaire nederlaag, zoals in Argentinië. Alleen verloor Pinochet eind 1988 met 55% tegen 43% de volksstemming over zijn aanblijven als president, die hij zelf in 1980 in de grondwet had opgenomen. Door de brede oppositie en het internationale klimaat – bijna overal elders in Zuid-Amerika was de democratie hersteld – moest Pinochet zijn nederlaag erkennen en vrije verkiezingen toestaan, maar niet veel meer dan dat. De oppositie hoopte op spoedige verdere veranderingen, maar eiste niet te veel, om de beginnende democratisering niet in gevaar te brengen.

Dat leverde een unieke situatie op. Het komt vaker voor dat een dictatuur niet is gevallen, maar 'van binnen uit' wordt veranderd volgens de regels van die dictatuur. Ook is het niet zeldzaam dat de moordenaars en folteraars vrijuit gaan. Maar alleen in Chili behield de hoogst verantwoordelijke voor de meest repressieve fase van de dictatuur een stevige

machtspositie: Pinochet als onafzetbaar legercommandant. Elders waren zulke lieden gestorven (Franco), berecht en veroordeeld (Papadopoulos en voor enkele jaren de Argentijnse commandanten), in ballingschap (Stroessner) of met pensioen (de Braziliaanse en Uruguayaanse commandanten). Pinochets aanblijven en zijn af en toe dreigende taal legden een zware hypotheek op de Chileense overgang naar democratie.

Het effect daarvan is versterkt door het ontbreken van democratisch rechts. De twee grote rechtse partijen RN en UDI doen mee in het (semi-)democratisch stelsel dat hun in feite een vetoppositie verschaft. Bij de onderhandelingen over het einde van de dictatuur in 1989 hoopten en verwachtten veel leiders van de *Concertación* dat RN mee zou werken met grondwetswijzigingen. RN zou democratisch rechts vertegenwoordigen tegenover de pinochetistische UDI. De Nederlandse parlementaire delegatie naar Chili liet zich nog in 1997 wijsmaken dat ook RN de grondwet wilde democratiseren.⁹ In de praktijk is het verschil tussen RN en UDI echter miniem gebleken. Beide partijen beschouwen zich als erfgenaam van wat zij niet de dictatuur, maar de militaire regering noemen. Eendrachtig hebben zij tot nu toe grondwetswijziging geblokkeerd. Volgens Chili's meest spraakmakende historicus Alfredo Jocelyn-Holt, die zichzelf liberaal rechts noemt, is heel Chileens rechts zelfs fascistisch.¹⁰ Het is typerend dat de Chileense rechtse partijen, die in hun land kunnen rekenen op steun van de grote ondernemers en de militairen, in Europa geen zusterpartijen van betekenis hebben kunnen vinden.

Consensuspolitiek: gunstig voor democratisering?

De *Concertación*-regering van Aylwin ging vanaf 1990 uiterst voorzichtig te werk. Zij introduceerde een nieuwe stijl van politiek bedrijven. Men streefde naar stabiliteit en consensus en probeerde conflicten te vermijden. Van de vroeger zo scherpe ideologische tegenstellingen was weinig meer te merken. Het beleid werd eerder uitgestippeld door technocraten die niet gestoord wilden worden door partijen met uitgesproken opvattingen en hun achterbannen. Regering en partijleiders probeerden in een sterk elitair systeem tot overeenstemming te komen, vooral met de groepen die onder de dictatuur aan macht hadden gewonnen: militairen, grote ondernemers en politiek rechts. Met hen werd vaak meer rekening gehouden dan met de achterban van de centrum-linkse regeringspartijen zelf. Deze elitair-technocratische tendensen konden zo sterk zijn omdat volgens de grondwet de president erg veel macht heeft (behalve over de militairen) en de bevoegdheden van het parlement beperkt zijn.

In dit systeem wordt actieve participatie van de

bevolking via sociale organisaties afgeremd. Zo'n participatie kan immers moeizaam bereikte compromissen of door deskundigen voorbereide economische plannen in gevaar brengen. Van wezenlijk belang hierbij was de 'vernieuwing' van de socialistische partij (PS). Die had vroeger revolutionaire doelstellingen en werkte tijdens Allende samen met de communisten. Door de ervaringen met de dictatuur en de kennismaking in ballingschap met de West-Europese sociaal-democratie ontwikkelde de uiteindelijk dominante stroming van de PS zich in sociaal-democratische richting. Dat betekende een herwaardering van de democratie, niet alleen als middel maar ook als doel. Tevens kwam men tot aanvaarding van het kapitalistisch stelsel. De PS verwisselde haar band met de communisten voor die met de christen-democraten, aartsvijanden uit de tijd van Allende. Deze al eerder gestarte veranderingen bij de socialisten werden versterkt door de val van de Muur en het einde van de Koude Oorlog.

Om het begin van de overgang naar democratie mogelijk te maken, werkte ook de PS mee aan het afremmen van acties van vakbonden, organisaties van volksbuurtbewoners, jongeren, vrouwen en studenten die een belangrijke rol hadden gespeeld in de strijd tegen de dictatuur. Voor een deel van de achterban was deze veranderde houding van hun partijleiding moeilijk te accepteren. De vroeger sterke communistische partij raakte gemarginaliseerd, mede door het kiesstelsel.¹¹

Over de betekenis van deze elitair-technocratische consensuspolitiek voor de democratisering wordt heel verschillend gedacht. Vaak wordt zij geprezen als blijk van politieke rijpheid, wijsheid en gematigdheid. Door deze opstelling liepen de (onvermijdelijke) conflicten met de militairen niet te hoog op en kon het vertrouwen worden gewonnen van de grote ondernemers, die altijd de dictatuur hadden gesteund en van de democratie vooral chaos hadden verwacht. Ook was het zo mogelijk om, zij het moeizaam, tot compromissen te komen met de rechtse partijen. Zo kon een vreedzame overgang naar democratie worden gewaarborgd. Natuurlijk zijn er nog hinderlijke autoritaire resten, zoals de aangewezen senatoren, maar Chili heeft met succes zijn democratische weg hervonden, aansluitend bij een lange democratische traditie. Hoewel nog niet helemaal voltooid, is het een modelovergang naar democratie.

Anderen menen dat de voorzichtige houding de ondemocratische elementen juist heeft versterkt. Daardoor weten militairen, grote ondernemers en politiek rechts dat zij niet bang hoeven te zijn voor hun privileges. De grondwet bevat niet een paar autoritaire resten, maar is wezenlijk autoritair. Het Chileense bewind is niet democratisch, maar eerder een

civiel-militaire semi-democratie. Tien jaar geleden werd in dit tijdschrift gesproken over 'cohabitatie', omdat de regering van de *Concertación* feitelijk de macht moest delen met Pinochet als onafzetbaar legercommandant.¹² Door het neo-liberale beleid en het ontmoedigen van participatie zijn burgers tot klanten geworden. Collectieve solidariteit is vervangen door het najagen van individuele belangen in een conformistische consumptiemaatschappij. Volgens socioloog Tomás Moulian, wiens kritische boek over het huidige Chili een ongekend succes oogstte, creëren de Chileenen steeds nieuwe mythen. Ze hadden al de mythe dat ze beschaafder en democratischer zijn dan de rest van Latijns-Amerika. Daar zijn nu de mythen van de modeconomie, de modelovergang naar democratie en de moderniteit van Chili bijgekomen.¹³ Jocelyn-Holt stelt dat Chili eigenlijk nooit democratisch is geweest. Vaak heeft men stabiliteit met democratie verward. Het land heeft een obsessie voor orde. De autoritaire erfenis van de negentiende eeuw werkt nog steeds te sterk door.¹⁴

Effecten arrestatie Pinochet

Wat betekenen de arrestatie van Pinochet in Groot-Britannië op 16 oktober 1998 en zijn verblijf daar tot 2 maart 2000 voor de democratie in Chili? De in de consensuscultuur toegedekte verdeeldheid is er door blootgelegd. Al snel werd allerlei onheil voorspeld. De democratie zou gevaar lopen, de regeringscoalitie zou uit elkaar vallen en het geweld zou toenemen. Er is zeker dreigende taal geuit door (oud-)militairen en rechts, maar tot geweld is men nauwelijks overgegaan. De regering kreeg het moeilijk, omdat vooral de socialisten de arrestatie eigenlijk toejuichten. Zij maakten als regeringspartij een vrijwel onmogelijke en op velen hypocriet overkomende spagaat. Onder druk van de militairen en rechts besloot de regering zich in te zetten voor Pinochets vrijlating. Men zou daarbij niet de persoon Pinochet, maar het principe van de nationale soevereiniteit verdedigen. Er waren zeker spanningen in de regering, maar tot een breuk kwam het niet.

De arrestatie maakte voor- en tegenstanders duidelijk dat Pinochet niet onaantastbaar is. Zijn afwezigheid bood ruimte mensenrechtenschendingen intensiever te vervolgen. Het vrijwel ontbreken daarvan in voorgaande jaren had kennelijk niet alleen te maken met belemmerende wetten, maar ook met de dreigende aanwezigheid van de generaal. Pas vlak voor zijn aftreden als legercommandant in maart 1998 durfde de leidster van de communistische partij, Gladys Marín, als eerste een aanklacht tegen Pinochet zelf in te dienen. Toen hij werd gearresteerd, waren er elf aanklachten, daarna kwam het pas goed op gang:

72 begin maart 2000. Rechter Juan Guzmán onderzoekt deze aanklachten zeer serieus. In 1999 zijn nieuwe processen gestart tegen 69 (hoge) militairen, meer dan in voorgaande jaren.

Sinds augustus 1999 praten hoge militairen frequent met mensenrechtenadvocaten. Voor het eerst horen generaals rechtstreeks de verhalen over de verschrikkingen en wordt hun gevraagd te reageren. Dat is nieuw, maar veel concreets heeft het nog niet opgeleverd. Nooit hebben de Chileense militairen (anders dan de Argentijnse) excuses aangeboden voor hun wandaden.

Misschien heeft Pinochets afwezigheid rechts meer ruimte gegeven. Lavín benadrukt dat Pinochet tot het verleden behoort en dat het nu gaat om de toekomst. Misschien zal rechts zich van het pinochetistische verleden losmaken en democratischer worden. Of dat werkelijk het geval is, zal pas blijken als rechts meewerkt aan het uit de grondwet schrappen van de privileges van rechts en de militairen.

Na zijn vrijlating door Groot-Britannië op medische gronden is Pinochet in Chili door de militairen en de leiders van de rechtse partijen – behalve Lavín – als een held ontvangen. De Chileense regering was de regie over de zaak even duidelijk kwijt. Maar zijn daarmee de veranderingen van de afgelopen anderhalf jaar teruggedraaid? Waarschijnlijk niet. Pinochet is in het defensief en moet proberen zijn hachje te redden. Terwijl berechting in Chili jarenlang voor vriend en vijand onvoorstelbaar was, is nu de procedure gestart om hem zijn onschendbaarheid als senator te ontnemen. Die is niet kansloos, al is het nog bijna ondenkbaar dat Pinochet uiteindelijk ook zal worden veroordeeld en een straf zal uitzitten.

Geconsolideerde beperkte democratie

We kunnen nog zeker niet spreken van een volledige democratie. Het is daarom merkwaardig dat in overzichten waarin de wereld wordt verdeeld in niet-democratische, semi-democratische en democratische landen, Chili sinds 1990 bijna altijd als democratisch wordt geclassificeerd. Slechts zelden staat het in de semi-democratische categorie.¹⁵ De hoge mate van stabiliteit wekt waarschijnlijk de indruk dat het met de democratie wel goed zit. Regering en politiek bestel hebben tot dusverre de zaak-Pinochet overleefd. Waarschijnlijk blijft dat zo. Als er werkelijk een proces tegen Pinochet begint, zullen de militairen opnieuw dreigende taal spreken. Maar veel meer kunnen ze niet doen. De situatie is heel anders dan in 1973. Een staatsgreep in het stabiele en economisch succesvolle Chili zou in de huidige internationale verhoudingen door niemand worden gesteund: niet door de rechtse partijen en al helemaal niet door de grote

ondernemers en de Verenigde Staten.

Het is wat paradoxaal dat het voorzichtige beleid van tien jaar *Concertación*-regeringen waarschijnlijk heeft bijgedragen aan stabiliteit en consolidatie, maar weinig aan voltooiing van de overgang naar democratie. Misschien moeten we daarom – voorlopig – spreken van een geconsolideerde maar beperkte democratie. Het is zeker geen modelovergang. Een zwak punt is ook dat, zolang er geen democratisch rechts bestaat en links zwak is, er thans geen democratisch regeringsalternatief bestaat buiten de *Concertación*.

Evenmin als zijn beide voorgangers kan Lagos zonder steun van een deel van rechts de grondwet wijzigen. Ook hij zal regelmatig compromissen moeten sluiten met rechts, de grote ondernemers en de militairen. Maar de cohabitatie uit de jaren '90 met Pinochet is ten einde. Zijn aanwezigheid zorgt nog voor netelige problemen. Maar dat de oude generaal nu in het defensief is, betekent minder angst en meer ruimte voor veranderingen. ■

Noten

- 1 *El Mercurio*, 18 januari 2000.
- 2 Recent: Kurt Weyland, 'Economic Policy in Chile's New Democracy', in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 41, no 3 (herfst 1999), blz. 67-95. Recente officiële cijfers over armoede en ongelijkheid: *Punto Final*, no 463, januari 2000, blz. 12-13.
- 3 *Internationale Samenwerking*, februari 2000, blz. 34.
- 4 Brian Loveman, *For la Patria. Politics and the Armed Forces in Latin America*, Wilmington: SR Books, 1999, blz. 206-226.
- 5 *Latin American Weekly Report*, 2 november 1999, blz. 511.
- 6 FASIC, *Nómina de miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros condenados*, Santiago, 11 november 1999.
- 7 Human Rights Watch, *Los límites de la tolerancia. Libertad de expresión y debate público en Chile*, Santiago: LOM, 1998, blz. 49; 65.
- 8 *Latin American Southern Cone Report*, 12 december 1999, blz. 2.
- 9 *Verslag parlementaire delegatie naar Chili*, Staten-Generaal, vergaderjaar 1997-1998, 25710, nrs 74a en 2, blz. 3 en 28.
- 10 *Rocinante*, januari 1999, blz. 7.
- 11 Bijv.: Patricio Silva, 'Chili. Autoritarisme en herstel van de democratie', in: Kees Koonings en Dirk Kruijt (red.), *Democratie en dictatuur in Latijns-Amerika*, Amsterdam: Thela, 1996, blz. 211-234; Kenneth M. Roberts, *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*, Stanford: Stanford University Press, 1998; Louis Bickford en Marcela Noé, *Public participation, political institutions and democracy in Chile, 1990-1997*, Santiago: Flacso, 1998.
- 12 Alex Fernández Jilberto en Kees Biekart, 'Oppositie wint verkiezingen, dictator behoudt de macht: cohabitatie in het Chili van de jaren '90', in: *Internationale Spectator*, februari 1990, blz. 74-80.
- 13 Tomás Moulian, *Chile Actual. Anatomía de un mito*, Santiago: LOM/ARCIS, 19de druk, 1998; Idem, 'Démocratie de consensus ou

démocratie de conflits?', in: *Problèmes d'Amérique Latine*, no 11, oktober-december 1993, blz. 17-23.

- 14 Alfredo Jocelyn-Holt, *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*, Santiago: Planeta/Ariel, 2de druk, 1998; Idem, *El Chile Perplejo*, Santiago: Planeta/Ariel, 3de druk, 1999.
- 15 Chili sinds 1990 semi-democratisch: Jonathan Hartlyn en Arturo Valenzuela, 'Democracy in Latin America since 1930', in: Leslie Bethell (red.), *Latin America. Politics and Society since 1930*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, blz. 4.

Over de auteur

DRS JAN DE KIEVID is docent aan de lerarenopleiding maatschappijleer van de Educatieve Faculteit Amsterdam. Hij is auteur van o.a. *Brood, Werk, Gerechtigheid en Vrijheid. Chili tussen dictatuur en democratie* (1993).

Zorgvuldigheid bij humanitaire interventie

HUGO KLIJN

DE SUBTITEL VAN ROB DE WIJKS COLUMN LIJKT EERDER betrekking te hebben op de inhoud van het stuk dan op het fenomeen humanitaire interventie zelf. Het 'kwaad' bestaat uit feitelijke onjuistheden en het 'erger' uit een aantal merkwaardige en tegenstrijdige beweringen.

Om met het eerste te beginnen: de Amerikaanse vergeldingsbeschietingen in Soedan en Afghanistan in 1998 waren niet de eerste 'interventies' na het einde van de Koude Oorlog zonder mandaat van de Veiligheidsraad. Zo was Irak al eens beschoten, omdat de Verenigde Staten een complot hadden ontdekt om oud-president Bush te vermoorden tijdens een bezoek aan Koeweit, en ook de instelling indertijd door een aantal geallieerden van een veilige zone voor Koerden in Noord-Irak vond op eigen gezag plaats.

Maar dan het 'erger'. De Wijks tweedeling in interventies ter bescherming van belangen en interventies ter bescherming van fundamentele waarden is kunstmatig: alsof het tweede geen belang inhoudt. Daarna vindt De Wijk de vrees van Rusland en China dat westerse humanitaire zorg ten aanzien van interne ontwikkelingen in soevereine landen een variant is op de aloude imperialistische uitbreiding van invloedssferen 'niet ongegrond' (dus toch een belang?). Dat is geen geringe uitspraak, al wordt deze helaas niet verder uitgewerkt. Waar haalt De Wijk vervolgens de wetenschap vandaan dat de Tsjetsjeense bevolking in meerderheid achter de separatisten staat en hen actief dan wel passief steunt? Goed, in Tsjetsjenië heeft men historisch niet veel op met de Russen, maar er was juist weinig enthousiasme voor het uitroepen, o.a. door een aantal Tsjetsjeense krijgsheren, van een islamitische republiek in het aangrenzende Dagestan, wat uiteindelijk de aanleiding was voor het Russische militaire ingrijpen. Hoogstens heeft de aard van dit optreden de Tsjetsjenen dichter tot elkaar gebracht. De Wijk begrijpt de Russen wel: 'Alleen als Moskou disproportioneel geweld tegen strijders en hun basis toepast, is er een kans de situatie onder controle te krijgen.' Dan gold deze vrijbrief voor het gebruik van disproportioneel geweld zeker ook voor

Milošević, aangezien de auteur de situatie in Tsjetsjenië vergelijkt met die in Kosovo.

De bewering, even later, dat de westerse publieke opinie Moskou dwingt tot een halfslachtige oorlog in Tsjetsjenië, die daardoor 'langer duurt dan noodzakelijk', is niet alleen onzinnig en tendentius, maar strookt ook niet met zijn eerdere bevinding dat landen als Rusland zich nu juist weinig van dit soort, immers imperialistisch geïnspireerde, kritiek aantrekken.

'Zo leidt westerse bemoeienis met gebeurtenissen op microniveau tot ondermijning van de stabiliteit op macroniveau', concludeert De Wijk, die kennelijk terug wil naar de Koude Oorlog met zijn strikte afbakening van jurisdicties en beginselen van niet-inmenging. De kwalificatie 'microniveau' van een crisis als de Tsjetsjeense is daarbij overigens onsmakelijk.

Eén van de aanbevelingen die De Wijk ter afsluiting voor westerse politici in petto heeft, is 'aan te geven hoe andere regeringen met opstanden moeten omgaan als onevenredig geweld niet is toegestaan'. De lezer herinnert zich dat hij eerder heeft aangegeven dat onevenredig geweld de enige effectieve vorm van *counter insurgency* is en dat, nogmaals, niet-westerse landen veelal voor dit soort adviezen niet vatbaar blijken. De andere aanbeveling betreft het aanwenden van onze middelen 'voor duurzame stabiliteit van het stelsel van soevereine staten'. Een vrome wens, maar zelfs de oppervlakkige waarnemer ziet dat in grote delen van de wereld nu juist het verval van de soevereine staat gewelddadige crises genereert. Het westen kan zich maar beter oriënteren op de wereld zoals die is, en zijn inspanningen richten op preventieve diplomatie, conflictpreventie, bemiddeling, vertrouwenwekkende maatregelen, economische ontwikkeling en, als dat tot niets leidt en interne crises de internationale vrede en veiligheid bedreigen, op proportionele interventie: of je die nu humanitair wilt noemen of niet. Maar daarover geen woord bij De Wijk.

DRS HUGO KLIJN, historicus, is werkzaam op de Nederlandse ambassade in Belgrado. Voorheen was hij o.a. werkzaam op de Nederlandse ambassade in Moskou.

ROB DE WUIK

De reactie van Hugo Klijn toont aan hoezeer het onderwerp humanitaire interventies emoties losmaakt. Hij gaat helaas voorbij aan de boodschap in mijn column: denk na over de gevolgen van ingrijpen voordat je eraan begint.

Emotionaliteit, hoe begrijpelijk ook, staat de analyse in de weg, waardoor beleidsfouten met grote consequenties kunnen worden gemaakt. Klijns benadering blijkt bijvoorbeeld uit de opmerking dat de kwalificatie 'microniveau' van een crisis als de Tsjetsjeense 'onsmakelijk' is. Hoe je het ook wendt of keert: het macroniveau in de internationale betrekkingen is het statensysteem; het microniveau zijn gebeurtenissen binnen staten. 'Microniveau' is géén waardeoordeel.

Politici en beleidsmakers zullen altijd een afweging maken van de consequenties van hun bemoeienis met interne aangelegenheden voor de relatie tussen staten. Als dat niet gebeurt, is er sprake van onverantwoordelijk gedrag, dat mogelijk de eigen veiligheid in gevaar kan brengen. In het geval van Tsjetsjenië zijn Westerse leiders terecht terughoudend omdat ruzie met een instabiele kernwapenmogendheid geen aanlokkelijk perspectief is.

Dit wil dus zeggen dat niet onder alle omstandigheden humanitair kan of zelfs moet worden geïntervenieerd. Uitspraken over de wenselijkheid van humanitaire interventies dienen onder meer gebaseerd te zijn op een analyse van de toestand ter plaatse, lessen uit het verleden en kennis van *counter insurgency*-doctrines. Klijn gaat hieraan voorbij. Zo blijkt uit de geschiedenis dat guerrilla's slechts succesvol zijn als ze de sympathie van de meerderheid van de bevolking hebben. Want de bevolking is noodzakelijk voor logistiek en onderdak. In Tsjetsjenië is dat niet veel anders. Sinds de dagen van Von Clausewitz weten we bovendien dat de bevolking het 'zwaartepunt' is waarop de operatie zicht richt. Vandaar dat de bevolking altijd het slachtoffer wordt van contraguerrilla-operaties. Ook dat is slechts een constatering. Want ik besef heel goed dat *counter insurgency*-operaties 'smeilige' oorlogen zijn.

Ik constateer voorts dat de Russen vanuit *hun* perspectief terecht in Tsjetsjenië voor een klassieke uitputtingscampagne hebben gekozen. Voor de Russen konden zo de risico's voor de eigen militairen worden beperkt en de rebellen uit Grozny verjaagd.

Deze aanpak is het gevolg van de mislukte campagne tegen de rebellen in het midden van de jaren '90. Mijn constatering heeft niets te maken met een 'vrijbrief' voor disproportioneel geweld of met instemming met wat daar gebeurt. Wel zijn er bewijzen dat onder druk van de Westerse media het Kremlin zich, omgekeerd, enigszins heeft ingehouden. Een dergelijk fenomeen deed zich ook voor tijdens operatie-*Allied Force*. Politieke randvoorwaarden verhinderden de inzet door de NAVO van *massive and overwhelming force*, zoals de *air power doctrine* voorschreef. In beide gevallen duurde de oorlog daardoor langer en werd het menselijk lijden waarschijnlijk vergroot. In mijn column heb ik op dit soort dilemma's willen wijzen; dilemma's die door politici in ogenschouw moeten worden genomen wanneer ze tot een interventie besluiten.

Uiteraard heeft Klijn gelijk als hij zegt dat de Amerikaanse interventies in Soedan en Afghanistan niet de eerste zijn die zonder mandaat van de Veiligheidsraad worden uitgevoerd. Ik kan zelf nog vele andere voorbeelden geven. In mijn column heb ik echter duidelijk gemaakt dat dit de eerste voorbeelden zijn van interventies in een unipolaire wereld die door Russen en Chinezen als machtsmisbruik worden beschouwd.

Klijns betoog duidt op een andere denkwereld: de wereld van wenselijkheden en morele verontwaardiging. Ik kan me daarin goed verplaatsen, maar tracht toch altijd de bredere consequenties van het handelen voor ogen te houden. Op één punt toont hij zich realist. In zijn slotzin pleit hij voor interventies als 'interne crises de internationale vrede en veiligheid bedreigen'. Daarmee ben ik het eens. Op grond van zijn eigen redenering moet Klijn een humanitaire interventie in Tsjetsjenië uitsluiten. Want de 'internationale vrede en veiligheid' zijn door deze crisis immers niet in het geding.

DR ROB DE WUIK is verbonden aan het Instituut Clingendael en is hoogleraar aan de Koninklijke Militaire Academie te Breda en de Universiteit Leiden.

De chaos van internationale relaties tussen 1950 en 1999

RUUD JANSSENS

IN DE HISTORIOGRAFIE KAN MEN, GROF gezegd, een onderscheid maken tussen annalen – een chronologische opsomming van gebeurtenissen – en historische analyse. Van de Wijngaert en De Prins hebben in hun korte overzicht van de geschiedenis der internationale betrekkingen tussen 1950 en 1999 beide benaderingen proberen toe te passen. Daarmee is de kwaliteit van hun boek er, jammer genoeg, niet op vooruitgegaan. Het is spijtig te moeten constateren dat dit geen goede studie is, ook al omdat het verschijnen van werken over de geschiedenis der internationale betrekkingen in het Nederlands valt toe te juichen.

De auteurs behandelen de periode van vijftig jaar in vier thema's. Het eerste thema noemen ze 'het ontstaan, de ontwikkeling en het einde van de Koude Oorlog' en is niet zozeer een thema als wel een chronologisch overzicht, waarin in hoog tempo gebeurtenissen vooral opgesomd worden. Daarna volgen, zou men verwachten, drie echte thema's: de bewapeningswedloop; dekolonisatie en ontwikkelingslanden; en economische machtsverhoudingen. Bij nadere beschouwing blijken deze drie 'thema's' ook voornamelijk een historisch overzicht en weinig analyse te bieden. Daarbij is het opvallend dat het bij de bewapeningswedloop bijna uitsluitend over kernwapens gaat. De auteurs veroordelen daarom het beleid van president Eisenhower, *massive retaliation* (direct antwoorden op sovjetagressie

met een groot-scheepse inzet van kernwapens), zonder zich rekenschap te geven van het overwicht op het gebied van parate troepen en conventionele wapens van de Sovjets – een ander soort wapenwedloop, waarin Eisenhower zich niet wilde begeven.

Uiteindelijk hebben de auteurs veel te behandelen in minder dan 250 pagina's. Het geheel wordt er niet overzichtelijker op omdat, naast de vier 'thema's', de behandelde periode ook nog eens in drie stukken wordt gehakt: 1950-1975, 1975-1995 en na 1995 (deze periode omdat het boek een tweede, 'herziene' druk is). In combinatie met de thematische benadering is de consequentie dat de lezer geregeld door de tijd heen schiet en de politici die net uit zicht verdwenen leken weer in een andere hoedanigheid ziet opdagen. Deze periodisering, met 1950 als beginpunt en niet 1945, en met een tweedeling in de Koude Oorlog, is op zijn minst discutabel.

Het klinkt bijna paradoxaal, maar hoewel de auteurs recente geschiedenis beschrijven, gebruiken ze traditionele benaderingen, zonder met nieuwe inzichten te komen. In de beschrijving van de verhoudingen tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie lijkt de sympathie iets meer bij de Sovjets te liggen, op een

Mark Van de Wijngaert & Herman De Prins: *Oost Tegen West, Noord Tegen Zuid: De wereld in de tweede helft van de twintigste eeuw.* Leuven/Apeldoorn: Garant, 1999; 246 blz.; f 39,50; ISBN: 90-5350-867-8 (2de, herziene druk)

manier die aan sommige auteurs uit vooral de jaren '60 en '70 doet herinneren. Zo beweren de auteurs dat Kennedy verantwoordelijk is voor de kernwapenwedloop in de jaren '60, omdat hij daar Chroesjtsjov toe dwong, terwijl de sovjetleider zich juist op de ontwikkeling van consumptiegoederen wilde richten. Tevens zou in die tijd het Amerikaanse protest tegen de sovjetkernraketten op Cuba overdreven zijn geweest, omdat de Verenigde Staten een 'kernsuperioriteit' hadden (de vraag of iemand zo dicht in de buurt van het eigen grondgebied vijandige kernraketten zou willen toestaan – met een zeer korte vluchttijd – stellen de auteurs niet aan de orde). Daarnaast beweren de auteurs dat de Sovjets geen inspraak in de bezetting van Japan vlak na de Tweede Wereldoorlog hadden – hetgeen overigens niet waar is. Inspraak hadden de Sovjets wel degelijk (via generaal Derevyanko in de *Allied Council* in Tokio), maar medezeggenschap absoluut niet. Net zo min als Nederland dat had in dezelfde *Allied Council* of, vergelijkenderwijs, de Amerikanen in Polen. Uiteindelijk stellen de auteurs ook nog dat het 'tot over-

maat van ramp' tot een breuk kwam tussen de Sovjetunie en de Volksrepubliek China.

Al deze onderwerpen zouden elk een mooie aanleiding voor een debat over verschillende visies kunnen zijn, maar dat gebeurt spijtig genoeg niet. Gedeeltelijk komt dat omdat de auteurs een overzichtswerk hebben willen produceren en gedeeltelijk omdat ze maar ruimte bieden aan één benadering. Het gehele boek gaat alleen over regeringen en wereldleiders. Andere visies op internationale relaties, waarin bijv. minderheden, migraties, vrouwen, bureaucratieën, NGO's of het milieu een rol spelen, komen niet aan de orde.

Nu is het terecht te zeggen dat het te veel gevraagd is om al deze onderwerpen in een beknopt overzichtswerk aan de orde te stellen. Daarmee komen we aan bij de essentiële vraag over dit boek: voor wie of welk doel is het geschreven?

Klaarblijkelijk niet om nieuwe visies op de internationale betrekkingen van de laatste vijftig jaar te geven. Als handboek voor studenten is het ook minder geschikt. Niet alleen is er weinig aandacht voor uiteenlopende visies op de geschiedenis van internationale betrekkingen, het boek is tevens niet erg boeiend geschreven. Een handboek voor studenten hoeft niet grappig te zijn, maar toevoeging van een aantal anekdotes om het onderwerp onderhoudend te maken zou zeker op haar plaats zijn. Een andere mogelijkheid is het introduceren van katernen met aandacht voor speciale onderwerpen, om de interesse van studenten mogelijk verder te wekken.

Als naslagwerk heeft het boek uiteindelijk ook een beperkt nut. Dat komt niet alleen door de beperkte opinies die in het boek staan, maar ook door enige slordigheden, zoals: de verkeerde spelling van de

naam van de premier die Japan leidde tijdens en na de Amerikaanse bezetting, Yoshida Shigeru; en het verschil tussen de 'National Security Council' en de 'National Security Advisor' als onderdeel van de Amerikaanse regering is niet duidelijk voor de auteurs.

Het is jammer te moeten vaststellen dat dit boek op een aantal gebieden te kort schiet. Het is geen serieuze historische analyse door een beperkte visie en ondanks de onderverdeling in 'thema's'. En door een aantal feitelijke onjuistheden schiet het als annalen, als daar al behoefte aan is, eveneens te kort.

RUUD JANSSENS is als universitair docent internationale betrekkingen verbonden aan het Koninklijk Instituut voor de Marine in Den Helder. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en vertegenwoordigt op geen enkele wijze de mening van het Koninklijk Instituut voor de Marine of van de Koninklijke Marine.

Samenwerking en regimevorming

D.J. VAN BAAR

'OFSCHOON HET VERSCHIJNSEL INTERNATIONALE organisatie alsmede de geïnstitutionaliseerde vorm van dat verschijnsel een belangrijke plaats hebben veroverd in de internationale betrekkingen en ofschoon zij de mondiale en regionale machtsverhoudingen ontegenzeggelijk hebben beïnvloed, kan niet worden gesteld dat het post-16de eeuwse primaat van de nationale staat op het wereldtoneel door deze ontwikkeling fundamenteel is ondergraven. Als voorheen vormen staten de dominerende actoren in de internationale betrekkingen.'

Het is wat krampachtig geformuleerd, maar *realisten* zullen met

dit uitgangspunt geen moeite hebben. Zonder het primaat van de nationale staat zou (het denken over) de internationale politiek in het luchtledige hangen. Het is echter het slotwoord van de bundel *Internationale Organisatie. Samenwerking en Regimevorming in de Internationale Betrekkingen* van de Groningers Harryvan, Van der Harst en Volten. Daarin wordt een poging gedaan de wereld in een *idealistisch* keurslijf te persen. In deze benadering zijn oor-

A.G. Harryvan, J. van der Harst, P.M.E. Volten (red.): *Internationale Organisatie. Samenwerking en Regimevorming in de Internationale Betrekkingen*. Assen: Van Gorcum, 1999; xii + 294 blz.; f65,-; ISBN: 90-232-3454-5

logen, conflicten en geweld slechts de opmaat die de noodzaak voor meer gereguleerde verhoudingen illustreren. De wereld zou beter worden naarmate er meer wordt samengewerkt en er meer beleidscoördinatie plaatsvindt. Het is de droom van ambtenaren en technocraten.

Dit wereldbeeld bepaalt het denken van vrijwel de hele Nederlandse beleidselite, maar is daarom nog niet noodzakelijk juist. Erger; ik vind het loslaten of relativëren van het realisme, in vele opzichten de moedertheorie van de internationale betrekkingen, een vorm van regressie. Hele volksstammen Nederlanders worden volgestopt en geïndocctrineerd met nietszeggende begrippen als 'interdependentie' – een containerbegrip waarmee je alle kanten opkunt – en kunnen zich niks anders meer voorstellen dan een wereld die steeds verder integreert. Dat gaat ten koste van het inzicht in de internationale machtspolitiek, waarin fragmentatie minstens zo belangrijk is. Het hele interdependentiedenken stelt niks voor als daaraan niet een gedegen behandeling van het realisme is voorafgegaan.

Deze bundel, bedoeld als handboek voor studenten internationale betrekkingen, internationaal recht en aankomende diplomaten, eindigt met een conclusie – het primaat van de nationale staat – die het supranationale uitgangspunt op z'n kop zet. Voor samenwerkings- en integratie-adepten moet dat behoorlijk ontmoedigend zijn. De auteurs hopen ook het in internationale vraagstukken geïnteresseerde publiek te bereiken. Dat zal een hele kluit worden, want de lezer moet zich door een aantal weinig geïnspireerde bijdragen heenworstelen. Je kunt ook zeggen dat de auteurs hun klusje routineus hebben geklaard, wat natuurlijk voor hun vakmanschap pleit.

Van een 'handboek' kun je geen opzienbarende dingen verwachten; in zekere zin moet een handboek zelfs zo onorigineel mogelijk zijn en verslag doen van de laatste stand van zaken in het vak. In Groningen hebben ze een sectie Internationale Betrekkingen/Internationale Organisaties en dat geeft al aan dat er op twee gedachten wordt gehinkt. De keuze voor 'samenwerking en

regimevorming' is dan een compromis tussen beide benaderingen. Met een verwijzing naar het werk van de Amerikaan Stephan Krasner schetsen de auteurs een theoretisch perspectief dat een halfhartige herwaardering van de nationale staat mogelijk maakt.

Toch overheersen de vaagheden. Als ik kritisch lees, ga ik me daaraan storen. Het povere schema uit de inleiding werkt zelfs op de lachspieren. Bij 'figuur 1' staat in een rechthoek met hoofdletters ACHTERLIGGENDE CAUSALE FACTOREN, dan komt er een pijltje, dan weer een rechthoek met REGIMES, vervolgens nog een pijltje, en dan een rechthoek waarin PATROONMATIGE EN VOORSPELBARE UITKOMST staat. Ik vind het schitterend, maar het doet mij denken aan die televisiereclame over inlegkruisjes, waarin een meisje voor een beslagen badkamerspiegel zegt 'dat ze het even voor ons zal tekenen'. Ik weet het, dit is niet helemaal de juiste academische toon, maar waarom krijgt elke generatie nieuwe studenten telkens weer zoiets voorgezet? Soms denk ik wel eens dat de sociale wetenschappen op een parodie zijn uitgedraaid, waarbij de uitkomst alleen nog 'patroonmatig en voorspelbaar' is. Intellectueel stimulerend is anders.

Natuurlijk, ik weet het, dit is een handboek; het baanbrekend denken vindt elders plaats en niet alle medewerkers aan de bundel komen uit dezelfde hoek. Er zijn – geloof ik – ook juristen en historici bij, al zoekt de lezer vergeefs naar de academische achtergrond van de auteurs. Het doet er ook niet toe, we zijn tegenwoordig allemaal interdisciplinair. Maar volgens mij zijn de meeste historici toch aanzienlijk minder positief over de Volkenbond dan het eerste hoofdstuk van J. Herman doet vermoeden. In het tweede hoofdstuk – van C.M. Megens – lezen we dat internationale organisaties op vele manieren behulpzaam zijn bij het oplossen van conflicten.

Dat ze elkaar ook geweldig in de weg kunnen zitten – denk aan Joe-goslavië – en conflicten kunnen verleggen, moet de lezer zelf verzinnen. In hetzelfde hoofdstuk staat ook dat de aandacht voor preventieve diplomatie nieuw is, wat de vraag oproept of er vroeger slechts diplomatie werd bedreven die niet preventief was.

Aan het eind van hoofdstuk 5 concludeert J. Herman dat de intergouvernementele gemeenschap wat betreft minderhedenbescherming nog niet boven het samenwerkingsniveau van 1919 is uitgestegen: 'Dat zegt veel over de staten in het jaar 1919, maar nog meer over de staten aan het begin van de eenentwintigste eeuw.' Volgens mij zegt het ook iets over de discussie omtrent mensenrechten, waarin louter normatief wordt gedacht en er weinig belangstelling is voor de vraag waarom er eigenlijk mensenrechten worden geschonden. Bovendien had de auteur erbij kunnen vermelden dat Europa anno 2000 etnisch gezien aanzienlijk is opgeschoond vergeleken met de wereld van 1919, toen president Wilson zijn nieuwe – maar innerlijk tegenstrijdige – ideeën over een Volkenbond en het nationale zelfbeschikkingsrecht introduceerde.

Dit alles wil niet zeggen dat er in de bundel alleen maar lucht-fietserij wordt bedreven. Over het algemeen heerst er tussen de regels door een realistische toonzetting, maar die staat op gespannen voet met het 'dagelijks aan betekenis winnende menselijke vermogen tot bovenstatelijke internationale organisatie', dat elders wordt geconstateerd. Dat vind ik het frustrerende van al dat regime-denken. Zo meent Van der Harst dat het GBVB een internationaal regime is, dat tot op heden echter niet de kenmerken van een sterk regime vertoont. Wat is het nu, wel of geen regime? Ik zou zeggen dat de West-Europese staten binnen het kader van de NAVO wel degelijk op één lijn zitten (als de Verenigde Staten tenminste de leiding nemen), maar dat ze binnen het

kader van de EU meestal op 'nul' uitkomen (gezien het gewelddadige verleden al een hele prestatie).

Het begrip regime blijkt nogal rekbaar te zijn. Hoe rekbaar, bewijst Harry van in zijn bijdrage over de EMU. Daarin lezen we dat 'enige statistische creativiteit en een politieke uitleg van de criteria' ervoor zorgden dat meer landen aan de EMU zijn gaan meedoen dan aanvankelijk de bedoeling was. Op zich zelf is dat juist, maar de auteur constateert het wel heel lichtig, net als zijn vaststelling dat de Europese groeicijfers in de tweede helft van de jaren '90 veel

beter waren dan gedacht, nogal optimistisch is. Als lezer krijg je de indruk dat de EMU-criteria wel soepel kunnen worden geïnterpreteerd, hoewel vanuit het regime-perspectief geredeneerd handhaving van de EMU-criteria minstens zo belangrijk is als eerbiediging van de mensenrechten.

Ten slotte nog dit. Niet alle regimes komen aan bod. Over meer abstracte ordeningsvormen, zoals de markt (de onzichtbare hand) en het machts-evenwicht, wordt weinig of niets verteld, hoewel die voor de werking van regimes van eminent

belang zijn. Ook ontbreekt een verhandeling over het gat in de ozonlaag, hoewel het regime-denken daaraan toch een aanzienlijke inspiratie ontleent. Dat heb ik overigens als een verademing ervaren – over het milieu wordt al genoeg vergaderd. Verder wil ik nog even herinneren aan het citaat aan het begin van dit stuk (over het primaat van de nationale staat): *daar slaan de auteurs de spijker op de kop.*

DRS D.J. VAN BAAR, historicus, is o.m. columnist van de *Volkskrant*.

VN-sancties en hun effectiviteit

ERIKA DE WET

DIT BOEK IS DE NEERSLAG VAN EEN OP 27 november 1997 aan de Universiteit Brabant (Tilburg) gehouden multi-disciplinaire conferentie over de effectiviteit van VN-sancties, in het bijzonder op het gebied van de mensenrechten. De conferentie vond plaats in de context van de ethische polemiek over het gebruik van sancties. Eén van de voornaamste vraagstukken in dit verband is of het lijden dat de kwetsbare groepen in het doelwitland wordt aangedaan een legitiem middel is voor het uitoefenen van druk op politieke leiders, wier gedrag niet lijkt te worden beïnvloed door het lijden van hun onderdanen. Op de conferentie werd dit vraagstuk multi-disciplinair behandeld, met bijdragen die zich richten op economie, politiek, sociologie, internationaal recht en ethiek met betrekking tot sancties. Deze variëteit van perspectieven komt in het boek tot uiting in zeven bijdragen. Het laatste hoofdstuk bevat een samenvatting van de organisatoren van de conferentie, waarin

zij tevens beginselen aandragen die de internationale gemeenschap bij toepassing van sancties in de toekomst in acht zou dienen te nemen.

Het boek onderstreept nog eens dat vele van de problemen omtrent sancties worden veroorzaakt door gebrek aan duidelijkheid wat betreft hun doelstellingen. De dynamiek van de Veiligheidsraad heeft de laatste jaren geleid tot verbreiding van de doelstellingen van dit orgaan. Dit leidt noodzakelijkerwijs tot meer vaagheid en biedt de VN-lidstaten de ruimte uiteenlopende belangen na te streven, zoals *Frans Alting von Geusau* in zijn bijdrage aangeeft. Daardoor is het vaak moeilijk de effectiviteit van sancties te bepalen.

In zijn economische analyse definieert *Peter van Bergeijk* die effectiviteit als het produkt van de

Willem J. van Genugten & Gerard A. de Groot (red.): *United Nations Sanctions. Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights. A Multi-Disciplinary Approach.* Antwerpen: Intersentia, 1999; xiv + 161 blz.; f69,-/1.250 Bfr.; ISBN: 90-5095-066-3

bepaling van het beleidsresultaat en van de bijdrage van sancties daarin. Hij concludeert dat de potentiële schade van sancties voor het doelwitland groter is naarmate de handelsbetrekkingen vóór de instelling van sancties intensiever zijn en de sanctieperiode korter is.

Fred Grünfeld relateert het succes van sancties aan het type samenleving waarop de internationale druk is gericht. Hij maakt een onderscheid tussen 1 kleine, rijke landen die naar alle waarschijnlijkheid voor internationale druk zullen buigen; 2 grote democratieën die aan internationale druk zullen toegeven als die ook vanuit de samenleving zelf komt; 3 niet-ontvankelijk-

ke, dictatoriale ontwikkelingslanden die nooit voor welke druk dan ook door de knieën zullen gaan; en 4 welvarende democratische landen waarin internationale druk, gekoppeld aan interne druk, beleidsveranderingen kunnen brengen. De onderliggende boodschap van de artikelen van Van Bergeijk en Grünfeld luidt dat er nader onderzoek nodig is over de vraag of het type sancties in kwestie de gewenste druk kan uitoefenen.

Vanuit het perspectief van de mensenrechten zou een succesvol sanctieregime o.a. inhouden dat daarbij de mensenrechten in acht worden genomen en dat er een voortdurende controle is op de invloed van sancties op de eerbiediging van die mensenrechten. De bepaling van die invloed van de sancties tegen Irak, die door *Roger Normand* in zijn artikel ter hand wordt genomen, blijkt in dit opzicht van bijzonder belang. Het verschaft een evenwichtige beoordeling van het belang van de unieke rol van de Veiligheidsraad bij het handhaven van internationale vrede en veiligheid enerzijds, en de noodzaak van een door alle VN-organen gevoerd consistent mensenrechtenbeleid anderzijds. Krachtens art. 24 lid 2 van het VN-handvest is de Veiligheidsraad in de uitoefening van zijn functies gebonden aan de doelstellingen van de organisatie (de VN). Onder die doelstellingen valt het nastreven van eerbied voor de mensenrechten (art. 1; art. 55, art. 56 VN-handvest). Hoewel dus de Veiligheidsraad enige bewegingsvrijheid heeft wat betreft het niveau van te eerbiedigen mensenrechten, blijft hij, geconfronteerd met situaties die een bedreiging van de internationale vrede vormen, gebonden aan de kernelementen van mensenrechten en het humanitaire recht. Daaronder vallen bijv. die aspecten van het recht op leven en economische en sociale rechten die voorzien in bescherming tegen ondervoeding en kindersterfte.

Normand identificeert procedurele en materiële criteria voor beoordeling van het functioneren van de Veiligheidsraad in dit verband. Centraal in de notie van procedurele controle staat de hantering van instrumenten die de invloed van sancties op de mensenrechten kunnen meten. Wat betreft materiële instrumenten legt Normand de nadruk op het belang van het proportionaliteitsbeginsel. Hij ziet een samenhang tussen militaire maatregelen en economische sancties, omdat beide een indirecte invloed hebben op burgers. Beide typen maatregelen moeten derhalve proportioneel zijn, d.w.z. dat het in de sanctieperiode behaalde nut het aantal burgerslachtoffers meer dan goed moet maken.

Deze visie op de samenhang tussen oorlogsrecht en economische sancties wordt gesteund door *Hadewych Hazelzet*, die sancties vanuit ethisch perspectief bekijkt. Bij haar behandeling van de sancties tegen Haïti, Irak en Servië-Montenegro maakt zij duidelijk dat ethische normen (naast de door Normand aangegeven rechtsnormen) handhaving van het proportionaliteitsbeginsel vergen, alsmede de controle op de invloed van sancties op de elementaire beginselen van humanitair recht. De artikelen van Normand en Hazelzet trachten dus de contouren te schetsen van de vaak vage beperkingen in het functioneren van de Veiligheidsraad door middel van een samenspel tussen procedurele en materiële normen, en door koppeling van het sanctierecht aan het oorlogsrecht.

Petar Butchkov, Nadejda Kovatcheva en Rossitza Raytcheva beschrijven de schadelijke economische en politieke effecten van de sancties tegen voormalig Joegoslavië op het naburige Bulgarije. Deze sancties, zo stellen zij, vielen samen met de problemen waarmee Bulgarije te kampen had vanwege de overgang naar een markteconomie na de ineenstorting van het commu-

nistisch regime. De sancties leidden tot verpaupering van de bevolking, alsmede tot de opkomst van de georganiseerde misdaad, en daarmee tot destabilisatie in Bulgarije. Bulgarije werd ook een toevluchtsoord voor kortlopend kapitaal uit voormalig Joegoslavië. Dit leidde tot overwaardering van de nationale munt, een bron van destabilisatie van het fiscale beleid.

Hoewel dit artikel een interessant voorbeeld is van de mogelijke omvang van de indirecte invloed van sancties, zou het aan overtuigingskracht hebben gewonnen als de auteurs hadden uitgelegd hoe zij tot de slotsom waren gekomen dat de sancties *per se* die negatieve consequenties hebben veroorzaakt. Waarom waren deze negatieve consequenties niet louter het resultaat van interne factoren? Nu komen de argumenten over als veronderstellingen, die de Bulgaarse politici ruim baan geven hun verantwoordelijkheid voor de economische terugval van Bulgarije uit de weg te gaan. Het ware ook beter geweest als de auteurs concreter alternatieve wegen hadden aangegeven hoe te handelen in situaties die vergelijkbaar zijn met die in voormalig Joegoslavië. Dan zouden zij hun stelling dat Westerse mogendheden methoden zoals sancties gebruiken om een afhankelijkheidsrelatie op het Balkan-schiereiland te scheppen, beter hebben onderbouwd.

Een soortgelijke kritiek zou tegen de bijdrage van *Kunja Medhi* kunnen worden ingebracht. Zij beschouwt sancties als een onderdeel van een Westers machtsspel, dat door de Westerse staten wordt gebruikt teneinde te vermijden dat het rijke deel van de wereld de onderontwikkelde landen steunt in de opbouw van een gezond niveau van economische en institutionele ontwikkeling. Bovendien meent zij dat de instellingen van Bretton Woods de economische en politieke soevereiniteit van de ontwikkelde landen hebben ondermijnd door het

opleggen van condities onder het mom van stabilisatie en structurele aanpassing. Enerzijds bieden deze argumenten een belangrijk inzicht in het diepe wantrouwen van de kant van de ontwikkelingslanden omtrent de motieven van de Westerse geïndustrialiseerde landen bij sancties of andere economische maatregelen. Anderzijds kunnen zij niet aangeven welke maatregelen (sancties of andere) gebruikt moeten worden om dictators in bedwang te houden die een werke-

lijke en acute bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid vormen. Daar het onwaarschijnlijk is dat een verplichting tot herverdeling van welvaart en economische ontwikkeling alléén voldoende zouden zijn om met deze situaties af te rekenen, was een meer onderscheiden analyse op zijn plaats geweest.

Toch mag worden gesteld dat deze en de andere bijdragen in het boek een nuttige inleiding verschaffen in de ingewikkelde wereld van econo-

mische sancties; zij geven ook aanwijzingen over toekomstige benadering van sancties – juridisch, economisch én politiek. Het boek biedt een goede basis voor *follow-up* onderzoek, waarin onderwerpen die in dit boek voor het voetlicht werden gebracht, verder kunnen worden uitgediept.

DR. ERIKA DE WET (LL.M. Harvard) is als *Research Fellow* verbonden aan het T.M.C. Asser Instituut te Den Haag. (Vertaling uit het Engels door Peter A. Schregardus.)

Schipperen tegen apartheid

INEKE VAN KESSEL

DE TAAIE MYTHE DAT NEDERLAND EEN voorhoederol heeft gespeeld in de strijd tegen apartheid, herleefde begin 1999 in volle glorie tijdens het staatsbezoek van de Zuid-Afrikaanse president Nelson Mandela. Tal van hoogwaardigheidsbekleders verdrongen zich rond de legendarische vrijheidsstrijder, wiens veroordeling tot levenslang in 1964 geen rimpel had veroorzaakt op het Binnenhof. Apartheid in Zuid-Afrika was inderdaad een onderwerp dat de publieke opinie in Nederland ongekend hevig in beroering kon brengen, maar achtereenvolgende Nederlandse kabinetten hebben bepaald geen voorhoederol gespeeld. Den Haag veroordeelde de apartheidspolitiek, maar was lange tijd weinig daadkrachtig wanneer het aankwam op protesten bij Pretoria, sancties en boycots, of steun aan het anti-apartheidsverzet.

Het moeizame Haagse manoeuvreren is gedetailleerd geboekstaafd in het omvangrijke proefschrift van Stefan de Boer, *Van Sharpeville tot Soweto*. De titel is enigszins misleidend: het boek gaat

niet over de ontwikkelingen in Zuid-Afrika en evenmin over de betrekkingen tussen Nederland en Zuid-Afrika. De Boer concentreert zich op de vorming en uitvoering van het *Nederlands beleid* ten aanzien van Zuid-Afrika. De uitwerking van dat beleid op de politieke koers van Pretoria blijft grotendeels buiten beschouwing. Gebeurtenissen in Zuid-Afrika – zoals het bloedbad dat de Zuid-Afrikaanse politie in 1960 aanrichtte onder betogers in Sharpeville en de scholierenopstand van 1976 in Soweto – hadden wel enig effect op de Nederlandse opstelling, maar binnenlands-politieke overwegingen hadden duidelijk meer invloed op de beleidsvorming.

Verscheidene factoren beïnvloedden het Nederlands beleid in de beschreven periode: de historische banden tussen Nederland en de Afrikaners (de 'stamverwantschap'), de dekolonisatie, de verwerking van de Tweede Wereldoorlog en de

Stefan de Boer: Van Sharpeville tot Soweto – Nederlands regeringsbeleid ten aanzien van apartheid, 1960-1977.

Den Haag: SDU uitgevers, 1999; 436 blz; f 49,90; ISBN: 90-12-08743-0

Koude Oorlog. Maar al deze factoren konden een totaal verschillende lading hebben. Het besef van historische banden kon leiden tot een grote mate van begrip voor de stamverwante Afrikaners, maar ook tot intense verontwaardiging over de dwalingen van deze verre neven. Zolang Nederland in de Verenigde Naties onder vuur lag vanwege zijn beleid inzake Indonesië en later Nieuw-Guinea, was het niet geneigd een veroordeling van Zuid-Afrika te steunen, omdat het voor zijn eigen koloniale politiek de steun van Zuid-Afrika behoefde. Anderzijds leidde de inbreng van Surinaamse en Antilliaanse vertegenwoordigers in de Koninkrijksdelegatie later juist tot een meer uitgesproken stellingname tegen apartheid. Schuldbesef over het eigen koloniale verleden speelde ook een rol in de solidari-

teitsbeweging met de Derde Wereld. Sommige Nederlanders met een actief verzetsverleden in de Tweede Wereldoorlog zagen de Afrikaners als een bedreigde minderheid, wier nationale aspiraties steun van het oude moederland verdienden. Anderen trokken juist een parallel tussen de nazi- en de apartheidsideologie. Zuid-Afrika verdiende westerse steun als vooruitgeschoven post in de verdediging tegen het oprukkend wereldcommunisme; of Zuid-Afrika speelde het communisme juist in de kaart met zijn onderdrukkingspolitiek, waartegen de ontrecte zwarte meerderheid steun zocht bij communistische landen.

Onder het ministerschap van Joseph Luns gold de stamverwantschap als argument om Zuid-Afrikaanse gevoeligheden zoveel mogelijk te ontzien. De befaamde 'ton van Luns', via het International Defence and Aid Fund bestemd voor slachtoffers van apartheid, was een uitzondering, die geen ommekeer van het beleid inluide. Het Cultureel Akkoord met Zuid-Afrika mocht niet worden gebruikt om apartheid te bekritisieren. Nederland was zelfs niet bereid binnen dit akkoord ook studiebeurzen ter beschikking te stellen aan zwarte studenten: want stel dat Pretoria medewerking zou weigeren, wat zou Den Haag dan moeten doen? Dezelfde angstzakerij kenmerkte de kritiekloze Nederlandse medewerking aan emigratie naar Zuid-Afrika. Nederlandse joden waren in Zuid-Afrika niet welkom: Den Haag gaf, zo kort na de Tweede Wereldoorlog, geen kik. Uiteindelijk zouden de eerste drie zwarte Zuidafrikanen met een Nederlandse studiebeurs pas in 1975 arriveren, toen het Cultureel Akkoord al op zijn laatste benen liep.

Overtuigde voorstanders van de dialoog met Pretoria, zoals AR-politicus W.F. de Gaay Fortman, waren intussen veranderd in tegenstanders. In 1965 liep zijn pleidooi voor 'een gezamenlijke bezinning

met het oude broedervolk' stuk op de beperkende voorwaarden die Pretoria stelde voor het bezoek van een Nederlandse delegatie. Tien jaar later was hij als minister in het kabinet-den Uyl tot de conclusie gekomen dat het Cultureel Akkoord beter kon worden beëindigd, als het toch niet verder strekte dan 'gezapige uitwisselingen'. Pretoria klaagde bij herhaling dat Nederland het akkoord wilde gebruiken voor politieke doelstellingen. Pogingen de dialoog om te smeden tot een 'kritische dialoog' bleven niet alleen zonder succes, maar waren ook nogal halfslachtig. In Nederland was de uitvoering van het akkoord in handen van een commissie, waarin vertegenwoordigers van de Nederlands-Zuidafrikaanse Vereniging (NZAV) een prominente rol speelden. Bij de benoeming van ambassadeurs in Pretoria legde Den Haag een voorkeur aan de dag voor behoudende types die veel begrip toonden voor het beleid van de Nasionale Party. De Nederlandse ambassade was lange tijd weinig geneigd contact te onderhouden met vertegenwoordigers van de zwarte bevolking. Luns had een uitgesproken afkeer van 'declaratoire politiek', die naar zijn mening niets opleverde. De Boer toont overtuigend aan dat de Haagse omzichtigheid hier evenmin op resultaten kon wijzen.

Ook na Luns ging Den Haag niet verder dan stopzetting van de wapenexport naar Zuid-Afrika, stemmen voor de meeste anti-apartheidsresoluties in de VN en schenkingen aan VN-fondsen en andere instellingen die steun verleenden aan slachtoffers van apartheid. Internationaal speelde Nederland bepaald geen voorhoederol. De Verenigde Staten stelden zich actiever op bij de handhaving van het wapenembargo. Het in 1973 aangetreden kabinet-den Uyl koos, overeenkomstig de veranderende tijdgeest in Nederland, een actievere houding. Nederlandse financiële steun was niet langer beperkt tot slachtoffers, maar

ging in bescheiden mate ook naar bevrijdingsbewegingen in zuidelijk Afrika, waaronder het ANC. Het gaat dan overigens nog steeds om bescheiden bedragen van enkele honderdduizenden guldens per jaar. Ook dan belandt Nederland nog lang niet bij de voorhoede in het kamp van westerse landen: de Scandinavische landen en Ierland waren veel uitgesprokener in hun stellingname.

Minister voor Ontwikkelings-samenwerking Pronk was de meest uitgesproken stem binnen dit kabinet-den Uyl Minister van Buitenlandse Zaken Max van der Stoep was meer geneigd om voorgestelde maatregelen als boycots en sancties te beoordelen op hun effectiviteit.

De Boer maakt veelvuldig melding van discussies over de effectiviteit van deze of gene maatregel, maar hij beperkt zich tot de rol van chroniqueur, die zelf geen oordeel heeft over de materie. Evenmin verwijst hij naar literatuur over het gebruik van economische dwangmiddelen om bepaalde politieke effecten te bereiken.

Het blijft opvallend hoe passief afwachtend Den Haag zich doorgaans opstelde. Het beleid was re-actief: er moest een standpunt geformuleerd inzake een VN-resolutie, inzake een Zuid-Afrikaanse order voor duikboten of reactorvaten of met betrekking tot eisen uit de solidariteitsbeweging en haar medestanders. Zelden kwam het tot een eigen politiek initiatief. De pogingen het Cultureel Akkoord om te smeden tot instrument van een kritische dialoog, bleven halfhartig. De discussies over sancties en boycots draaiden vooral om de internationale haalbaarheid. Den Haag verschool zich graag achter de brede rug van de Europese Gemeenschap, ook op terreinen waar bilaterale actie zeker mogelijk was, zoals het emigratiebeleid. Wat ontbreekt is enige poging tot inventief beleid, bijv. door gerichte, voorwaardelijke sancties te koppelen aan een speci-

fieke eis. Een sportboycot die Zuid-Afrika wilde bewegen tot opheffing van apartheid in de sport zou meer kans van slagen hebben dan een sportboycot met de eis dat de regering de macht moest overdragen aan de zwarte meerderheid. Amerikaanse filmdistributeurs boekten wel degelijk succes met hun dreigement geen films te leveren aan gesegregeerde bioscopen in Zuid-Afrika. Maar toegegeven, dat was in de jaren '80, toen er al enige beweging zat in de 'kleine apartheid'. En de solidariteitsbeweging nam, onder het motto 'geen normale sport in een abnormale samenleving', inderdaad geen genoegen met voorwaarden die door een NP-regering ingewilligd zouden kunnen worden. De regering laveerde behoedzaam tussen de wensen van het bedrijfsleven en de eisen van de solidariteitsbeweging, zonder zelf een visie te ontwikkelen op de vraag hoe het gewenste veranderingsproces in Zuid-Afrika kon worden beïnvloed.

De Boer besteedt ruim aandacht aan de inbreng van maatschappelijke organisaties, pers en publieke opinie in Nederland. Niet zelden zagen ministers zich onder druk van de publieke opinie gedwongen tot verdergaande stappen dan zij zelf voor wenselijk hielden. Zeker vanaf de jaren '60 constateert hij een toenemende 'binnenlandisering' van het buitenlands beleid, in het bijzonder ook waar het Zuid-Afrika betreft. Positiebepaling ten aanzien van apartheid werd ook een wapen in de binnenlandse politiek, waarmee politici zich progressief konden profileren. De vraag of een maatregel ook het beoogde effect zou sorteren, bleef daarbij veelal buiten beschouwing.

Toen het kabinet-de Jong in 1967 uiteindelijk besloot geen exportvergunning toe te zeggen voor de levering van duikboten aan Zuid-Afrika, liet het binnenlands-politieke overwegingen prevaleren boven de economische schade. In de twee-

de explosieve kwestie in de beschreven periode, de levering van onderdelen voor kerncentrales, loste Pretoria het Haagse dilemma op door de bestelling uiteindelijk in Frankrijk te plaatsen. Hoewel sommige Nederlandse bedrijven, zoals Philips en Verolme, substantiële belangen hadden in Zuid-Afrika, hebben economische overwegingen zelden de doorslag gegeven in het Zuid-Afrika-beleid.

De Boer heeft dank zij nauwgezet speurwerk in de archieven een episode uit het Nederlands buitenlands beleid minutieus beschreven. Met wat meer aandacht voor de resultaten en een analyse van de betekenis van de diverse beleidsinstrumenten was dit informatieve boek een nog interessanter studie van de dynamiek van het buitenlands beleid geworden.

DR. I. VAN KESSEL is verbonden aan het Afrika Studiecentrum te Leiden.

Het schuiven der continenten: staatsvorming in Zuid-Azië en West-Europa

B.J.S. HOETJES

NU DE KOUDE OORLOG ACHTER ONS ligt, is de indeling Eerste-Tweede-Derde Wereld in beweging geraakt. Dit 'schuiven der continenten' impliceert nieuwe benaderingen in de internationale politiek. Zo richt ontwikkelingssamenwerking zich steeds meer op voormalige Tweede-Wereldlanden. Ook de voorliggende bundel is een voorbeeld van zo'n *post-Cold-War*-benadering.

Het boek werd uitgebracht in de sociaal-wetenschappelijke reeks *Indo-Dutch studies on development*

alternatives, gefinancierd door Ontwikkelingssamenwerking. Het berust, net als sommige andere publikaties in deze reeks, op een onderzoekskonferentie en de daarbij behorende *papers*. In 1990 kwamen Nederlandse en Indiase wetenschapslieden in New Delhi bijeen om van gedachten te wisselen over

Martin Doornbos & Sudipta Kaviraj (eds.): *Dynamics of state formation – India and Europe compared*. New Delhi enz.: Sage Publications, 1997; *Indo-Dutch Studies on Development Alternatives*- 19 441 blz.; ISBN: 0-8039-9335-8

processen van staatsvorming in India en Europa. De *papers*, plus een toegevoegde bijdrage, leidden tot zestien hoofdstukken, gegroepeerd in vijf delen.

In de inleiding worden de drie 'vergelijkingsassen' van het boek omschreven: in hoeverre kan de opkomst van de nationale staat in India vergeleken worden met de opkomst van nationale staten in Europa, hoe kunnen de toekomstige integratieproblemen en -processen in Europa vergeleken worden met de integratieprocessen in India, en in hoeverre zijn vergelijkingen tussen India en Europa verhelderend of alleen maar verwarrend? Deze laatste, methodologische, vraag wordt beantwoord, in het bijzonder door Doornbos.

Wat betreft vraag twee, de integratieproblemen en -processen: geen enkele bijdrage is gewijd aan het naoorlogse Europese integratieproces – laat staan het Oost-Europese desintegratieproces – al of niet vergeleken met de Indiase problematiek. De Europese integratie wordt hooguit aangestipt via verspreide opmerkingen – bijv. over de Europese identiteit of de verhoudingen tussen de talen binnen Europa, of de vermeende macht van de Eurocraten. Soms ongefundeerd, soms interessant of prikkelend, maar vrijwel nergens op het niveau van uitgewerkte analyse. Ook de Indiase politieke en bestuurlijke integratieproblematiek – een taboe in de Indiase officiële discussie – wordt in geen enkele bijdrage uitdrukkelijk aan de orde gesteld.

Het boek beperkt zich in feite geheel tot de eerste vraag, de 'staatsvorming' zonder de Europese integratie als (quasi-)staatsvorming te zien. Deel 1 behandelt de staat in historisch perspectief, met bijdragen van Eisenstadt & Hartman, Von der Dunk, Saberwal en Heesterman. Deel 2 gaat in op processen van identiteitsvorming (De Swaan, Doornbos), deel 3 op de rol van de staat en de burger (Parekh, Nauta, Kaviraj en De Haan), deel 4 op marginalisering en sociale bewegingen (Schuyt, Das, Kriesi en Huizer), en in deel 5 worden, in brede termen, de staatsvorming in India (Kumar)

en de Europese cultuur (Berting) nogmaals geschetst.

Serieuze pogingen de Europese en Zuid-Aziatische ontwikkelingen over en weer te spiegelen en daaruit, vergelijkend, iets te leren, zijn helaas in de minderheid. Alleen Doornbos, Eisenstadt & Hartman, Heesterman, De Swaan en De Haan richten hun analyse en/of hun onderzoeksgegevens zowel op India als op (West-)Europa. In de overige bijdragen wordt vaak wel gerefereerd aan algemene theorieën over staat en samenleving, en soms ook even aan 'de ander' (India c.q. Europa), maar soms zelfs dat niet eens.

Dit neemt niet weg dat vele bijdragen op zichzelf zeer de moeite waard zijn. Zo analyseren in deel 1 Eisenstadt & Hartman de ontwikkeling van staatsverbanden in Europa en India vanaf de Europese middeleeuwen tot het einde van de 19de eeuw. Naast overeenkomsten – pluralisme en dynamiek – springen vooral contrasten in het oog: de afbakening van *civil society* en staat – nadrukkelijk gescheiden in Europa, veel minder in Zuid-Azië – de overheersende rol van politieke strijd in Europa tegenover religie en ritueel in Zuid-Azië, en het daarmee samenhangend verschil in denken over politiek in termen van ideologie en hiërarchie.

Heesterman, in een fascinerend essay, kiest een geheel ander uitgangspunt, nl. de Aziatische staatsontwikkeling als regel en de Europese als afwijking. Terwijl in India – en China – grote rijken konden ontstaan, gebaseerd op agrarische expansie, met een zeer groot vermogen om conflicten en splitsingsneigingen intern in bedwang te houden én (militaire) hulpbronnen te mobiliseren, leidde in Europa de val van het Romeinse rijk tot extreme verbrokkeling in lokale eenheden, die iedere hogere macht trachten uit te bannen. De strijd tussen staat en (lokale) samenleving werd daarmee hét thema van het Europese politieke denken, waarin staats-

macht, de natie en – later – de rechten van het individu de overhand kregen. De introductie van de Europese nationale staat in India riep 'met terugwerkende kracht' de conflicten en verdelingen op, zoals Europa die heeft gekend – godsdiensttwisten en internationale oorlogen.

In deel 2 analyseert De Swaan de rol van de taal als onderdeel van staats- en natievorming in Europa en India, historisch en hedendaags. Hij gaat daarbij uit van een onderscheid tussen centrale en perifere talen binnen een staat, gevisualiseerd in een 'bloemconfiguratie', en van een ontwikkelingsproces van een hoftaal tot de centrale taal, dominante taal, algemene taal en ten slotte de enige taal in een staat. Dit aan Norbert Elias ontleende model, plus uitgebreide achtergrondliteratuur over Europa en India, levert boeiende hypothesen over de toekomstige ontwikkeling.

Doornbos geeft uitgebreide waarschuwingen tegen de valkuilen bij het vergelijken van India en Europa. Staten trachten identiteiten te vormen, zowel van hun burgers (paspoorten, burgerlijke stand) als van zichzelf (nationale symbolen, beïnvloeding van de publieke beeldvorming). Doornbos geeft daarvan talrijke, soms wat anekdotische, voorbeelden, maar hoe het Indiase c.q. Europese identiteitsprofiel eruit ziet, laat hij in het midden. Ook over de veronderstelde homogenisering van de identiteit – de levensstijl, die steeds minder 'eigen' en steeds meer Europees of zelfs mondiaal wordt – stelt hij vooral vragen en twijfels. In India en Europa ziet men soms de regionale culturele enz. identiteiten 'opveren', zonder dat er echter sprake is van bewust homogeniseringsbeleid. De Indiase staat acht Doornbos in het defensief tegenover regionale identiteiten, de EU in het offensief – echter zonder een duidelijke onderbouwing.

Deel 3, 'the role of the state and citizenship', bevat eveneens

nogal diverse bijdragen. Parekh gaat in op 'de moderne staat en culturele diversiteit'. In een betoog vol *sweeping statements* over 'de dominante staatstheorie' gaat hij uitgebreid in op de constitutionele positie van Québec in Canada, zonder enige verwijzing naar Europa en slechts een tweeregelige verwijzing naar de Indiase grondwet. Waarom deze bijdrage in dit boek is opgenomen, is een raadsel.

Dat geldt eigenlijk ook voor Lolle Nauta's bijdrage over 'changing conceptions of citizenship: on the exemplary role of the forum and the market'. Hij schetst het begrip-paar 'calculerende burger' en 'burger als gemeenschapsdienaar' plus de politiek-filosofische achtergrond daarvan (Walzer, Elias, Bourdieu, Foucault, Giddens). In algemene zin wordt wel verwezen naar de Europese staatsvorming – de vorming van nationale staten maakte een herformulering noodzakelijk van de rol van burgers, een sterke staat vereist een sterke *civil society*, maar het verband met de India-Europa-vergelijking ontbreekt geheel. Bovendien werd de bijdrage al eerder/elders gepubliceerd.

Dat geldt niet voor Kavirajs hoofdstuk over 'the modern state in India'. Terwijl in Europa de soevereine, seculiere staat eerst werd uitgebouwd en pas daarna werd gedemocratiseerd, moet in India tegelijkertijd de staatssoevereiniteit, de democratie en de *welfare state* tot stand worden gebracht: een 'ingedrukte telescoopvering', met grote risico's op explosie.

De Haans bijdrage over 'planning and market: recent experiences in Europe and India' is weer geheel anders. Na een typologie van economische stelsels en van staatsingrijpen beschrijft hij opkomst en ondergang van planning in Europa – oost en west – en India. Op zichzelf nuttige informatie, systematisch en vergelijkend gepresenteerd, maar zonder veel uitwerking en analyse: de relatie met het staatsvormings-

proces komt niet uit de verf.

Deel 4, 'marginalisation and social movements', bevat diverse verrassingen, zij het niet altijd positieve. Schuyts bijdrage over de nieuwe onderklasse in Nederland bijvoorbeeld. Zijn startpunt is Dahrendorfs stelling over nieuwe, criminogene, onderklassen in westerse stedelijke samenlevingen, maar waarom een toegespitste bijdrage over Nederland, zonder enige vergelijking, iets bijdraagt aan ons begrip van staatsvorming in Europa en India, blijft volslagen duister. Men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat hier enig politiek-correct stuntwerk wordt verricht: in deze India-Nederland-bundel nu eens niet kijken naar armoede in India, maar naar armoede of marginalisering in Nederland.

Dat geldt in iets mindere mate ook voor de bijdrage van Das, over 'cultural rights and the definition of community'. Ook hier een onderwerpkeus ('women's rights, empowerment'), die in feite een westers-modieuze, eurocentrische kijk op India impliceert. Toch komt hier wel een problematiek naar voren, die raakt aan de rol van de Indiase staat. Twee casus, weduwenverbranding en onderhoudsplicht bij islamitische echtscheiding, tonen hoe het rechtssysteem en de openbare orde worden uitgedaagd en hergedefinieerd doordat (religieuze) gemeenschappen hun rechten over de persoonlijke levenssfeer van mensen opeisen. Openbare orde, respect voor religie en familie en het garanderen van *basic human rights* voor de burgers stellen de overheid in de seculiere Indiase staat voor grote problemen.

Kriesi's bijdrage over sociale bewegingen in West-Europa is bijzonder interessant, zij het dat er geen lijnen naar India worden getrokken. 'Nieuwe sociale bewegingen' laten zien dat in westerse stelsels de politieke breuklijnen sterk veranderen. Niet sociaal-economische klasse, maar 'post-materialisti-

sche' verdelingen rond 'levensstijl' en 'individuele autonomie' worden de basis voor politieke machtsvorming. De 'nieuwe onderklasse' kan zowel naar links- als naar rechts-extremisme getrokken worden. Voor diverse Europese landen illustreert Kriesi de diversiteit, maar laat ook de gemeenschappelijke lijnen in deze nieuwe politieke fenomenen zien.

Gerrit Huizer, daarentegen, slaat een ander geluid aan. Hij beziet marxistoïde bewegingen in Latijns-Amerika, China, Japan en Cuba – niet in Europa of in India – en de manier waarop zij door de staat werden tegemoet getreden, d.w.z. onderdrukt. Een *echte* sociale beweging die opkomt voor gewone mensen moet zich tegen het systeem keren, d.w.z. het wereldsysteem dat wordt gerund door de westerse bourgeoisie en zijn bondgenoten. Charismatische leiders spelen daarbij altijd een grote rol. De meerwaarde van dit 'geloofsartikel' voor een beter wetenschappelijk begrip van de staatsvormingsprocessen in Europa en India blijft, jammer genoeg, onduidelijk.

De bundel als geheel overziende, valt allereerst op het verschil in kwaliteit en vooral relevantie van de bijdragen. Hooguit vier bijdragen zijn én kwalitatief overtuigend én relevant voor de vergelijkende vraagstelling, zo'n zeven bijdragen zijn kwalitatief overtuigend maar minder/nauwelijks relevant, drie bijdragen zijn wel relevant maar kwalitatief duidelijk zwakker, en twee tot drie zijn kwalitatief zwak en niet relevant. De redactie is er kennelijk niet in geslaagd de nodige samenhang aan te brengen. Of dat komt door de grote methodologische en intellectuele zelftwijfel of door de opzet van de conferentie, waar kennelijk een aantal prominente Nederlandse en Indiase sociale wetenschapslieden bijeen moest komen, laat zich raden. Daarnaast moet worden opgemerkt, met alle waardering voor het aangaan van de vergelijking India-Europa, dat deze vergelijking minder nieuw en gewaagd is dan

vaak wordt gedacht. Al sinds de jaren '70 worden trans-continentale vergelijkingen uitgevoerd door politicologen als Almond, Pye, Barrington Moore en Gunnar Myrdal, of de *political development*-school – merkwaardig genoeg in dit boek geen van alle genoemd. In de politicologie schuiven de continenten al veel langer dan men uit dit boek zou opmaken.

Lewis Carrafiello, Lutgar Spaepen, Nico Vertongen (red.): De Baltten. Op de tweesprong tussen Oost en West.

Leuven/Apeldoorn: Garant, 1999; 248 blz.; 690 Bfr; ISBN 90-5350-887-2

Voor de hand liggende zaken moeten soms toch nog worden uitgelegd. De drie kleine Baltische volken hebben vele jaren hetzelfde harde lot ondergaan. Maar hun verschillen zijn minstens even groot als wat ze gemeen hebben, als er trouwens al een vergelijking mogelijk is. Het grootste verschil tussen Litouwen en Estland-Letland is natuurlijk dat de twee laatste landen pas na de Eerste Wereldoorlog onafhankelijk zijn geworden en Litouwen dat in vroeger tijd al is geweest. Om een recenter geschilpunt te noemen, Estland en Letland steunden in het interbellum Polen, hoewel dat via een coup Oost-Litouwen en de Litouwse hoofdstad Vilnius had ingelijfd. De Esten en Letten zagen in Polen een bondgenoot tegen de Sovjetunie en Duitsland, en lieten Litouwen met gemak vallen. We kunnen, denkend aan de huidige Litouws-Estse geschillen over de afbakening in de Oostzee, deze tegenstellingen moeteloos tot in het heden doortrekken. (*M.v.d.H.*)

Ten slotte blijft het erg jammer dat het boek zijn eigen onderzoeksvraag naar de integratieproblemen en -processen eigenlijk niet oppakt. Het vermogen van staatsverbanden, al dan niet federaal van opzet, om in een multiculturele omgeving temidden van meervoudige loyaliteiten te opereren, is van vitaal belang voor Europa en India. In beide continenten vonden en vin-

den grote verschuivingen plaats, en beide hebben van elkaars mislukkingen en successen nog veel te leren. Hopelijk wordt dus de studie naar de 'dynamics of state formation in India and Europe' vervolgd.

DR B.J.S. HOETJES, bestuurskundige, is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

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 Oost-Europadeskundige Martin van den Heuvel (*M.v.d.H.*) en door Fenna van den Burg (*F.v.d.B.*).

T.E. Puister (samenstelling): Who's Who in Bulgarian Politics 1990-1999. A Survey of 1300 Men.

Groningen: Gopher Publishers, 1999; 218 blz.; f 56,= (incl. verzendkosten) ISBN 90-76249-30-X

Het ligt hier echt voor me: een boek met gegevens over bekende Bulgaarse politici en hoge ambtenaren vanaf 1990 tot 1 mei 1999. Een boek geschreven door een Nederlander, maar terecht in het Engels uitgegeven. Vroeger, onder het communisme in Oost-Europa, verschenen er regelmatig boeken over de *nomenklatura*. Maar na de val van de Berlijnse Muur gebeurde dat helaas niet meer. Dit boek behandelt het minst bekende land van Oost-Europa: Bulgarije. Opgenomen zijn alle politici die in de regering of het parlement gezeten hebben, alsmede hoge ambtenaren, onder wie rechters en officieren. Maar ook treffen we belangrijke wetenschapslieden aan, zoals de voorzitter van de Academie

van Wetenschappen en de rector van de Universiteit van Sofia, evenals de president van de Nationale Bank en de directeurs van radio- en televisiestations. Het grootste gedeelte van het boek bevat de gegevens van de ruim 1300 geselecteerden, met hun geboortedata, opleidingen, banen, functies en natuurlijk politieke partijen. Interessant naast deze persoonlijke gegevens zijn de dertig tabellen. Hierin laat Puister zien hoe politieke carrières zich hebben ontwikkeld: welke mensen hebben hun functie aan de president te danken en hoe ontwikkelden die zich?; welke mensen zijn omhoog geklommen na een functie in de mensenrechtenorganisatie van George Soros?; en welke mensen – een heel andere invalshoek – hadden hun opleiding in het Instituut voor Internationale Betrekkingen in Moskou? Zo bevat dit boek een schat aan gegevens voor Bulgarijelijefhebbers; positieve en negatieve gegevens, het is maar hoe je er

tegenaan kijkt. In 1991 zaten er 31 vrouwen in het Bulgaarse parlement van 240 personen, in 1997 nog maar 25. In dat laatste jaar waren 29 van de 240 parlementariërs juristen, in 1991 nog 64. In 1997 waren er wel 58 ingenieurs tegen 35 in 1991. Vooruitgang of achteruitgang? In ieder geval veel nuttige, zorgvuldig verzamelde informatie. (M.v.d.H.)

Michael C. Hudson (ed.): Middle East Dilemma. The Politics and Economics of Arab Integration. Londen/New York: I.B. Tauris & Co Ltd, 1999. (*The Center for Contemporary Arab Studies, Georgetown University, 1998*); xii + 341 blz.; f 59,50
ISBN 1 86064 2721

Eenheid in de Arabische wereld is vooralsnog ver te zoeken. Vier factoren zijn daarvoor volgens de redacteur van de bundel (als hoogleraar Arabische Studiën verbonden aan de Amerikaanse Georgetown Universiteit) verantwoordelijk: interne factoren, zoals de geringe politieke legitimiteit van vele Arabische regimes; de huidige economische structuren, zoals de geringe mate van complementariteit van de economieën van de Arabische landen; de bestaande statenstructuur in een turbulente regio, waardoor de afzonderlijke staten op soms paranoïde wijze hun eigen veiligheid nastreven; en, 'last but not least', de internationale omgeving: er is sprake van een voortdurende penetratie van de Arabische regio (vooral op economisch terrein) door antagonistische buitenlandse actoren. Het doel van deze bundel, die 14 diepgravende essays bevat, is tweërlei: evaluatie van de stand van zaken op het gebied van de regionale samenwerking in het licht van de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen decennia; en onderzoeken waarom integratie, laat staan eenheid, in de Arabische regio zo'n 'elusive goal' is gebleken. De bundel bestaat uit drie delen. In het eerste deel ('The Changing Arab

Regional System') treft men artikelen aan die een analyse geven van de machtsverhoudingen in de regio, de vooruitzichten op samenwerking en de inhoud van het arabisme. Het tweede deel ('Experiments in Political Integration') bevat essays die de *ups and downs* in de pogingen tot politieke integratie de revue laten passeren (de pogingen van de Verenigde Arabische Republiek, de Verenigde Arabische Emiraten, de Maghreb, de Raad voor Samenwerking van de Golfstaten en de Jemenitische Republiek). In deel drie ('Economic Integration') komen de pogingen tot economische samenwerking aan de orde. Wetenschapslieden (op het gebied van het Midden-Oosten, de internationale betrekkingen, economie en politiek) uit de Verenigde Staten, de Arabische wereld, Canada, Duitsland en Engeland werkten aan de bundel mee. De redacteur droeg haar op aan Karl Deutsch, aan wie verscheidene auteurs, waar het zijn ideeën over nationale en regionale integratie betreft, schatplichtig zijn. (F.v.d.B.)

Susan Strange: The retreat of the state. The diffusion of power in the world economy. Cambridge: Cambridge University Press, (1996) 1998; xvii + 218 blz.; f 59,50 (*Cambridge Studies in International Relations: 49*)
ISBN 0 521 56440 9

Uitgangspunt van deze studie is dat territoriale grenzen van staten niet langer samenvallen met de grenzen van het politiek gezag over de sociale structuur en de economie. Talloze transnationale 'non-state authorities' oefenen daar invloed op uit. Drie premissen liggen aan deze studie ten grondslag. De eerste is dat het bedrijven van politiek een gemeenschappelijke activiteit is, die niet beperkt blijft tot politici en andere officiële persoonlijkheden. De tweede is dat macht door markten op onpersoonlijke en, qua resultaat,

vaak onbedoelde wijze wordt uitgeoefend 'by those who buy and sell and deal in markets'. De derde is dat 'authority' door 'non-state authorities' op legitieme wijze wordt uitgeoefend en dat dit ook als zodanig door diegenen die daaraan ondergeschikt zijn, wordt erkend. De auteur stelt geen vragen op basis van een staat-centrische benadering van het machtsverval van de staat; zij vraagt zich af: 'wie of wat is verantwoordelijk voor deze verandering' en 'wie of wat heeft in dit tijdperk de macht om in de wereldeconomie en wereldmaatschappij uitkomsten te beïnvloeden en opties te herdefiniëren'. Na een theoretische excursie in deze materie wordt het gezag van een aantal 'non-state authorities' geanalyseerd. In dit empirische deel komt de reikwijdte aan de orde van transnationale ondernemingen op het terrein van de telecommunicatie, de georganiseerde misdaad, het verzekeringswezen en de zes grote mondiale accountancyfirma's. Ook worden de invloed van kartelvorming en vormen van 'private protectionism', en de macht van 'econocraten' als de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en dergelijke en de Europese Unie onderzocht. Daarna volgen conclusies. Voor het individu betekent het terugtreden van de staat dat hij wordt geconfronteerd met het probleem dat oude draden zijn doorgesneden en hij niet te maken krijgt met een systeem van 'global governance', maar met een 'rather ramshackle assembly of conflicting sources of authority'. De vraag is waar zijn gevoelens van loyaliteit, identiteit en trouw liggen. In een wereld met een veelvormige en diffuse gezagsstructuur en markteconomie zullen die soms bij een nationale regering liggen, soms bij een staatsoverschrijdende sociale beweging of bij een onderneming, soms bij een familie of een generatie en soms bij een bepaalde beroepsgroep. Het individuele geweten is daarbij – aldus de auteur – zijn enige gids. (F.v.d.B.)

Defensie op Internet

BERT KREEMERS EN MARIANNE VAN LEEUWEN

Defensiegeheimen: bestaan ze nog of staat alles op internet? Een overvloed aan *web-sites* met informatie over alle denkbare defensieonderwerpen doet het laatste vermoeden. Hoofdprobleem is waar de zoektocht naar al deze grotere en kleinere geheimen moet beginnen.

Een goed startpunt is de eigen internet-inlichtingendienst: <http://www.stratfor.com>. Deze particuliere onderzoeksdienst startte vlak vóór het begin van de Kosovo-oorlog met de verspreiding van analyses en informatie die 'ultimately grudgingly were accepted as truth'. Op politiek, financieel-economisch en militair gebied bestrijkt Stratfor de hele wereld met genoeg distantie en inzicht om als gezaghebbend te boek te staan.

Een andere goudmijn is de *website* van de *Federation of American Scientists*: <http://www.fas.org>. Een ongekend omvangrijke collectie op elk denkbaar onderwerp gerangschikte documenten, artikelen en doorverwijzingen naar andere vindplaatsen. In opzet minder uitgebreid, maar wat onderwerpen betreft nog specifiek, is het *Center for Defense Information*: <http://www.cdi.org>. Het abonnement op de wekelijkse bulletins over Rusland en over het Amerikaanse defensiebeleid is gratis.

De concurrentie uit de kritische, particuliere sector houdt de *websites* van Amerikaanse overheidsinstanties klaarblijkelijk scherp. Via <http://www.usia.gov/homepage.htm> vindt de surfer een kaleidoscoop van veiligheids- en defensieonderwerpen met ruime doorverwijzingen en veel documenten. Bovendien kent deze *site* een overzicht van alle toespraken, persconferenties e.d. van de Amerikaanse president, de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie en hun belangrijkste medewerkers. Een van de omvangrijkste defensiesites hoort toe aan het *Pentagon*: <http://www.defenselink.mil>. Hier begint ook een indrukwekkend uitgebreide en lange virtuele tour door de Amerikaanse defensieorganisatie. De weg kwijtraken is niet nodig: de *site* beschikt over een eigen zoekmachine. Uitgebreide informatie over de meeste krijgsmachten in de wereld, met een ruim aanbod aan verdere *links*, biedt de *website* van het *Canadian Forces College*: <http://www.cfsc.dnd.ca>. Het jaarboek van het Zweedse instituut *SIPRI* (<http://www.sipri.se>) en de *Military Balance* van het *International Institute for Strategic Studies* (<http://www.isn.ethz.ch/iiss/>) blijven vooralsnog gesloten voor het internet.

Ook in *cyberspace* vervult de *NAVO* (<http://www.nato.int>) een nuttige rol. Handig zijn de

links naar (officiële) *sites* in de lidstaten en in de landen die meedoen aan het 'Partnership for Peace'-programma. De officiële defensie-*websites* wisselen nogal in kwaliteit:

- België (<http://www.mod.fgov.be>);
- Duitsland (<http://www.bundeswehr.de>);
- Frankrijk (<http://www.defense.gouv.fr>);
- Groot-Britannië (<http://www.mod.uk>);
- Nederland (<http://www.mindef.nl>).

Naast de officiële defensiewebsite zijn verscheidene onderdelen van de Nederlandse defensieorganisatie semi-officieel of in het geheel niet officieel actief. Een willekeurige greep:

- de luchtmobiele brigade: <http://www.luchtmobiel.com>;
- het Koninklijk Instituut van de Marine: <http://www.kim.nl>;
- de 'on-officiële luchtmachtsite': <http://www.biol.rug.nl>.

Via de *NAVO-site* kunnen de vredesmachten in Kosovo (<http://www.kforonline.com>) en in Bosnië-Herzegovina (<http://www.nato.int/sfor/index.htm>) worden aangeklikt. Andere internationale organisaties:

- de Verenigde Naties (<http://www.un.org>);
- de West-Europese Unie (<http://www.weu.int>) en de Assemblee van de West-Europese Unie (<http://assembly.weu.int>).

Over belangstelling van de media bestaan geen klachten. Een selecte keuze:

- *Jane's Defense Weekly* (<http://www.janes.com>);
- via <http://defence-data.com> komt het gratis bulletin van *Defense Systems Daily* met 'facts and figures' op defensiematerieelgebied dagelijks op het scherm;
- alle nieuwtjes op luchtmachtgebied zijn te vinden in *Aviation Week & Space Technology* (<http://www.awgnet.com>) en *Flight International* (<http://www.flightinternational.com>).

Wie de smaak te pakken heeft, kan de defensie-industrie op internet bezoeken:

Een onafhankelijke nieuwsbron is het Londense *Centre for European Reform* (<http://www.cer.org.uk>). De Stichting *Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten* (NIID), <http://www.niid.nl>, herbergt *links* naar allerlei Nederlandse bedrijven, die op defensiegebied actief zijn. De Amerikaanse tegenhanger, de *National Defense Industrial Association*, maakt op haar website (<http://www.ndia.org>) duidelijk dat het militair-industrieel complex springlevend is. Adembenemend zijn de

rapporten over hedendaagse en toekomstige dreigingen op veiligheidsgebied. Oplossingen? Juist! Zoek de buttons van de 'defense contractors'. De websites van *Boeing* (<http://www.boeing.org>) en *Lockheed Martin* (<http://www.lockheedmartin.org>) zijn niet kinderachtig. Op hun websites wordt ook de strijd uitgevochten wie de Joint Strike Fighter, de opvolger van o.a. de Amerikaanse F-16, mag gaan bouwen. Dit actuele onderwerp is ook te vinden op de website van het projectbureau van het Pentagon (<http://www.jast.mil>). De websites van de Europese concurrenten zijn minder uitbundig:

- Dassault (Rafale): <http://www.dassault-industries.fr>;
- Eurofighter: <http://eurofighter-typhoon.com>;
- Gripen: <http://www.gripen.saab.se>.

Tegenwicht bieden de websites van een aantal 'watchdogs', zoals het *Congressional Budget Office* (<http://www.cbo.gov>) en de Amerikaanse Rekenkamer (<http://www.gao.gov>), en een aantal gespecialiseerde instituten en belangenorganisaties die ook over andere actuele onderwerpen, zoals het *National Missile Defense*-systeem, de degen kruisen met de informatie uit officiële kanalen:

- *Center for Strategic & Budgetary Assessments*: <http://www.csbaonline.org>;
- *Rand Corporation*: <http://www.rand.org>;
- *Center for Strategic & International Studies*: <http://www.csis.org>;
- *Council on a livable world*: <http://www.clw.org>;
- *The Commonwealth Institute*: <http://www.comw.org>;
- *The Heritage Foundation*: <http://www.heritage.org>;
- *The American Enterprise Institute*: <http://www.aei.org>;
- *Brookings Institution*: <http://www.brook.edu>;
- *The Carnegie Endowment for International Peace*: <http://www.ceip.org>;

- *The Center for Nonproliferation Studies*: <http://cns.miis.edu>.

De meeste Europese onderzoeksinstituten zijn aangesloten bij het *International Relations and Security Network* (<http://www.isn.ethz.ch>).

The Natural Resources Defense Council (<http://www.nrdc.org>) heeft een uitgebreide database over kernwapens samengesteld. De Europese pendant is de *British American Security Information Council* (<http://www.basicint.org>). 'Special forces', een ander geheim uit het pre-internettijdperk, wordt uitvoerig belicht op <http://home.3inet.tele.dk>. De 'geheime' inlichtingendiensten geven zich op internet bloot. Dat is te zien via het *Loyola College* in Baltimore (<http://www.loyola.edu/dept/politics/intel.htm#USIC>).

Voorzover de inlichtingendiensten zelf niet scheutig zijn met informatie, worden ze onder andere via deze site nauwlettend gevolgd. Dit bleek onlangs bij 'Echelon', het al dan niet bestaande samenwerkingsverband van inlichtingendiensten in de Verenigde Staten, Canada, Groot-Britannië, Australië en Nieuw-Zeeland. Het Europees Parlement stelde onlangs een onderzoek in naar over de hele wereld af luisteren en uitwisselen van elektronische communicatie van particulieren en bedrijven. *NRC Handelsblad* heeft een handig Echelon-archief (<http://www.nrc.nl/wr/lab/echelon/inhoud.html>), bij de eerder genoemde *Federation of American Scientists* moet onder <http://www.fas.org/irp/program/process/echelon.htm> worden gezocht.

BERT KREEMERS EN MARIANNE VAN LEEUWEN zijn verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael