

Een vrijhandelszone voor het Westelijk Halfrond

**Paulo Vinentini & Marianne Wiesebron (red.):
Free Trade for the Americas? The United States'
Push for the FTAA Agreement.**

Londen/New York: Zed Books, 2004; 256 blz.;

£ 55,- (HB) / £ 17,95,- (PB);

ISBN: 1-84277-312-7 (HB)/1-84277-313-5 (PB)

Deze bundel behandelt in twaalf bijdragen de (vorming van een) vrijhandelszone waaraan vrijwel alle Noord- en Zuid-Amerikaanse landen zouden moeten deelnemen en waarover sinds een eerste topontmoeting in Miami in december 1994 wordt gesproken, resp. onderhandeld. De bundel is mede het resultaat van het symposium 'Free Trade Area of the Americas (FTAA): Challenge or Pitfall?', dat op 25 april 2002 op het Instituut Clingendael werd gehouden. De accentverschuiving in de subtitel van het boek ten opzichte van die van het symposium is kenmerkend voor de oriëntatie van het boek, nl. dat de vorming van de FTAA primair in het belang is van de Verenigde Staten. Los van een groot aantal overlappingsen tussen de afzonderlijke bijdragen (ten dele inherent aan een conferentiebundel), is dit de voornaamste zwakte van het boek: in plaats van een afweging van voor- en nadelen van een eventuele FTAA voor de diverse landen ('Challenge or Pitfall') wordt de lezer met enige regelmaat geconfronteerd met wat ik gemakshalve maar typeer als anders-globalisten-stelligheden, niet te verwarren met anders-globalisten-argumentatie, want daarmee had het boek behoorlijk aan kracht gewonnen. Wie daar doorheen kan kijken, kan in deze bundel echter

genoeg van zijn gading vinden over verloop en organisatie van de onderhandelingen en de positie van de voornaamste betrokken landen met betrekking tot de FTAA.

De bijdragen zijn gegroepeerd in vier delen: strategische aspecten; organisatie en procedures van de onderhandelingen; implicaties voor Zuid-Amerika; en consequenties van de FTAA voor het wereldhandelsstelsel en voor niet-deelnemers. Deze indeling is voor de 'ordering' van een serie symposiumbijdragen op zich zelf wel aanvaardbaar, maar qua inhoud zeker niet ondubbelzinnig, mede gezien de eerder genoemde overlappingsen.

Het eerste deel behandelt strategische kwesties en overeenkomstig de 'US's push for the FTAA' gaat het hier dan primair om Amerikaanse strategieën. De strategische opties voor Brazilië, gepresenteerd als de voornaamste tegenspeler van de Verenigde Staten, komen vooral aan de orde in het derde deel. Voor de Verenigde Staten zou het dan gaan om de bijdrage die de vorming van de FTAA zou kunnen leveren aan versterking (of herstel) van de internationale hegemonie, zowel politiek als economisch. Door deel te nemen aan de FTAA zouden de overige landen zich ook politiek meer committeren (zonder dat daarbij wordt ingegaan op de vraag of een vrijhandelsassociatie daarvoor wel een voldoende bindmiddel is). Wat betreft de economie zou het de Amerikanen de mogelijkheid bieden de spelregels ten aanzien van liberalisering van internationale handel en internationale investeringen te bepalen.

Duidelijk naar voren komt dat de

Amerikanen daarbij willen profiteren van het feit dat bijvoorbeeld ten aanzien van investeringen en intellectuele-eigendomsrechten in het kader van de North-American Free Trade Association (NAFTA) al vérgaande regelingen zijn overeengekomen, en in dat opzicht de FTAA graag ziet, als een uitbreiding van NAFTA. In dat opzicht kan de FTAA zowel gezien worden als alternatief voor minder voorspoedig verlopen onderhandelingen in het kader van de WTO, maar ook als extra steun in de rug om deze onderhandelingen in de door de Amerikanen gewenste richting te sturen.

Duidelijk wordt ook dat als langs deze weg de spelregels van de markt ten koste van overheidsingrijpen in de economie in een overeenkomst tussen landen worden vastgelegd, dit in de toekomst de speelruimte van overheden die meer geneigd zijn tot overheidsingrijpen, beperkt, ook op terreinen die traditioneel zijn voorbehouden aan de overheid, zoals onderwijs, gezondheidszorg en milieubeheer.

Zoals op meer plaatsen in het boek wreekt zich echter ook hier dat de discussie over de vraag in welke omstandigheden de markt efficiënter werkt en in welke een rol is weggelegd voor overheidsingrijpen – het risico dat de kosten van overheidsfalen groter zijn dan die van het marktfalen dat de overheid probeert op te lossen – grotendeels uit de weg wordt gegaan en dat impliciet dan wel expliciet wordt uitgegaan van de wenselijkheid van een relatief grote rol van de overheid, in het bijzonder in opkomende industrielanden als Brazilië.

De positie van Brazilië komt

vooral in het derde deel aan de orde. Ondanks de duidelijke voorkeur voor een actieve bemoeienis van de overheid met de economie wordt het verlaten van de niet erg succesvol verlopen periode van imports substitutie wel als onvermijdelijk gezien, maar de constatering dat de liberalisering te ver is doorgeschoten, geeft op zich zelf weinig houvast *waar* men dan terughoudender zou moeten zijn. De constatering dat men scherp moet zijn in de onderhandelingen, omdat vooral de Verenigde Staten een aantal voor de Braziliaanse export belangrijke sectoren niet verhuuld of zelfs openlijk blijft beschermen (bijv. door middel van antidumpingmaatregelen), is op zich zelf terecht, maar staat op gespannen voet met een blijvende bescherming van zwakke sectoren in de eigen economie.

Het tweede deel van het boek richt zich op de structuur van de onderhandelingsprocessen in het kader van de FTAA en geeft een goed overzicht van de organisatie hiervan in een groot aantal commissies, met een overkoepelend *Trade Negotiations Committee* aan de top. Herkenbaar in deze beschrijving is het 'technocratisch' karakter van deze onderhandelingen, waarbij het eindresultaat een cumulatieve is van een groot aantal deelafspraken. De constatering dat er sprake is van weinig transparantie en democratische controle laat de lezer echter zitten met de vraag hoe dergelijke gecompliceerde onderhandelingsprocessen met een groot aantal deelnemende partijen en uiteenlopende belangen anders zouden kunnen verlopen.

Ook bij de bijdrage over economische en sociale rechten krijg je het gevoel met lege handen te blijven staan. Dat economische ontwikkeling een belangrijke voorwaarde is voor verbetering van deze rechten, is geen verrassende conclusie. Dat overheden

een herverdelende rol zouden kunnen spelen, is dat evenmin. Maar dat vrijhandel, open markten en minder overheidsinterventie niet automatisch tot een betere samenleving leiden, betekent niet dat dat bij minder vrijhandel, minder open markten en meer overheidsinterventie wél het geval zou zijn. Het pleidooi voor structuurfondsen zoals die binnen de EU bestaan, zou je zelfs (waarschijnlijk onbedoeld) als een pleidooi voor een institutioneel veel verdergaande vorm van regionale integratie kunnen opvatten.

Een probleem dat door het hele boek speelt, is de afweging tussen regionale integratie aan de ene kant en multilateralisme in het kader van de WTO of door deelname aan meerdere regionale overeenkomsten aan de andere kant. Een algemene inleiding zoals aan het begin van deel 4, waarin ook de aan regionale integratie verbonden risico's van handelsverlegging en de kansen op handelsschepping aan de orde komen, had aan het begin van het boek niet misstaan. Voor Brazilië heeft deze afweging ook betrekking op die tussen regionale integratie in het kader van Mercosur en die in het bredere kader van de FTAA. Duidelijk wordt dat de Braziliaanse prioriteit ligt bij Mercosur, waarin het zelf de belangrijkste partner is en waarbinnen het mogelijkheden ziet iets meer aan overheidsbemoeienis te behouden dan binnen de FTAA, en dat een versterkte Mercosur ook de onderhandelingspositie met betrekking tot de FTAA zou kunnen verstevigen. Duidelijk wordt ook dat het zich naast Mercosur niet wil beperken tot de FTAA, maar zich ook wil richten op overeenkomsten als die tussen Mercosur en de EU. Dit past in de intentie van *open regionalisme*, dat regionale integratie in Zuid-Amerika succesvoller zou moeten maken dan die in de periode van imports substitutie.

Het spiegelbeeld hiervan vinden we in de bijdragen in deel 4 over de gevolgen voor de EU, Japan en China. Bepalend is hier of de vorming van de FTAA zal leiden tot sterkere concentratie van handel en investeringen op de eigen regio en welke alternatieven er voor de niet-deelnemers zijn, hetzij door te streven naar verdergaande resultaten in WTO-kader, hetzij voor eigen regionale integratie-overeenkomsten. Voor de EU geldt daarbij natuurlijk dat zij zelf al een verregaande vorm van regionale integratie is, met daarnaast bilaterale afspraken met Mercosur. Voor China, dat zich met zijn hervormingsbeleid en toetreding tot de WTO steeds sterker richt op de wereldmarkt, is een eventuele verslechtering van de concurrentiepositie op het Amerikaanse continent als gevolg van de vorming van de FTAA een relevante ontwikkeling. Volgens een eerdere bijdrage echter wordt China als een belangrijke concurrent voor Mexico gezien, ondanks het concurrentievoordeel dat de NAFTA dit land op de Noord-Amerikaanse markt zou moeten bieden.

Tot slot: het boek bevat weinig data over bijvoorbeeld de ontwikkeling van handel en investeringen. Voor sommigen zal dat een gemis zijn. Daarentegen is de annex met een chronologisch overzicht van de economische integratie in Latijns-Amerika een nuttige toevoeging.

Beppo van Leeuwen

Dr E.H. van Leeuwen is verbonden aan de vakgroep International Economy and Business van de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Toerisme en lokale ontwikkeling in Latijns-Amerika

Heidi Dahles & Lou Keune:

Tourism Development and Local Participation in Latin America.

New York/Sydney/Tokio: Cognizant Communication Corporation, 2002; 177 blz.; € 30,= (www.cognizantcommunication.com)
ISBN: 1-882345-43-6

Latijns-Amerika weet steeds meer toeristen aan te trekken, eind jaren negentig zo rond de 55 miljoen per jaar. Vooral Mexico en de Caraïbische eilanden zijn populaire vakantiebestemmingen. Latijns-Amerika heeft dan ook veel te bieden. Naast 'sun, sand, see' kunnen toeristen over ruïnes van oude beschavingen klauteren; per kano, paard of gewoon te voet avonturen beleven in nationale parken; of kunstnijverheid kopen in 'authentieke' inheemse dorpen. De toeriste 'industrie' is in veel Latijns-Amerikaanse landen het laatste decennium explosief gegroeid. En die groei wordt door de diverse overheden toegejuicht en zo mogelijk gestimuleerd. Toerisme kan helpen – zo is de verwachting – kwakkelende economieën op peil te brengen en armoede te bestrijden. Maar de impact van het toerisme op regio's en lokale gemeenschappen is overweldigend groot. Zeker ten aanzien van het milieu, sociale rechtvaardigheid en lokale ontwikkeling rijst dan ook de vraag of toerisme niet meer kost dan dat het oplevert.

De bundel *Tourism Development and Local Participation in Latin America*, samengesteld door Heidi Dahles en Lou Keune, gaat over de paradox van toerisme. Toerisme brengt noodzakelijke inkomsten, maar komen die alleen ten goede aan de politieke en economische elites of brengt het

ook ontwikkeling op lokaal niveau? Kunnen lokale gemeenschappen meeprofiteren? De wijze waarop het toerisme zich thans in Latijns-Amerika ontwikkelt, blijkt belangrijke schaduwzijden te kennen (hoofdstuk 10). Vooral de natuur en het milieu hebben eronder te lijden. Toeristen produceren samen een enorme berg afval en de verwerking ervan vormt een groot probleem. In plaats van op speciale stortplaatsen of in verbrandingsovens, belandt het afval vaak in rivieren, de zee of in natuurgebieden. En die natuur wordt al schade toegebracht door de stromen toeristen die zich erin voortbewegen of door de infrastructuur, zoals wegen, havens, hotels en landingsbanen, die ten behoeve van het toerisme wordt aangelegd. Het is triest dat zelfs toerisme dat wordt 'gepromoot' als ecotoerisme, kan leiden tot verdere afbraak van de natuur (hoofdstuk 4 over Costa Rica).

Ook economisch gezien kunnen er vraagtekens worden gezet bij het potentieel van toerisme. Toerisme kan andere vormen van productie verdringen. Landbouwgronden veranderen bijvoorbeeld in *hotel resorts*. Toerisme creëert inderdaad werkgelegenheid, maar voor wie en onder welke voorwaarden? Vaak wordt de lokale bevolking niet in staat geacht de betere banen, zoals managementfuncties, binnen het toerisme te bezetten. Die worden dan ook vergeven aan mensen van buitenaf of zelfs aan buitenlanders. De lokale bevolking vindt vooral werk in banen met een beperkt toekomstperspectief. Ook het 'weglekken' van de inkomsten uit toerisme naar het buitenland beperkt het ontwikkelingspotentieel ervan (hoofdstuk 2). De winsten van internationale lucht-

vaartmaatschappijen, reisbureaus en hotelketens zijn meestal niet bestemd voor Latijns-Amerika, maar blijven in de Verenigde Staten of Europa. Ook een groot deel van wat nationaal en lokaal wordt verdiend, kan 'weglekken' in de vorm van salarissen van buitenlands personeel, invoer van buitenlandse consumptiegoederen en bouwmaterialen, reclamekosten in het buitenland en de winsten van buitenlandse investeerders. Keune en Dahles stellen dat om te voorkomen dat de toerismesector geheel aan de vrije markt wordt overgeleverd, de lokale en nationale overheden zouden moeten ingrijpen (blz. 158). Helaas zijn er in Latijns-Amerika en de Caraïben zoveel voorbeelden te vinden van slecht bestuur, dat er serieuze vraagtekens dienen te worden gezet bij het potentieel van 'good governance'.

Gezien alle nadelen waarmee de vaak grootschalige ontwikkeling van toerisme in Latijns-Amerika gepaard gaat (de vraag rijst trouwens of het er in andere regio's zo anders aan toe gaat), is het streven naar 'duurzame', 'groene', 'lokale', 'verantwoorde', 'participatieve', 'ecologische' ontwikkeling van toerisme begrijpelijk. Is er binnen het economische geweld van grootinvesteerders en de vrije markt nog plaats voor de initiatieven van lokale gemeenschappen? Wat voor kansen biedt het toerisme aan lokale bevolkingsgroepen om geld te verdienen? Kan toerisme dat ontwikkeld wordt door de lokale bevolking, bijdragen aan duurzaamheid?

Hoewel deze vragen centraal staan in dit boek, laat een antwoord zich niet gemakkelijk formuleren. Deels komt dit door de enigszins onevenwichtige, min of meer toevallige samenstelling van de bundel, waarbij

de aandacht vooral ligt bij Midden-Amerika. Aan Costa Rica wordt in drie artikelen aandacht besteed, terwijl Zuid-Amerika slechts in één artikel over Ecuador aan bod komt. Mijns inziens is dit een gemiste kans, want toerisme ontwikkelt zich evengoed explosief in de andere Andeslanden. Verder valt hoofdstuk 6, dat gaat over het beleid van een NGO in El Salvador, enigszins uit de toon. Hoewel aandacht voor de grote rol die NGO's spelen in lokale processen van toeristische ontwikkeling, uitermate relevant is, leest dit artikel toch meer als een handboek voor NGO's om projecten te ontwerpen dan als een wetenschappelijke analyse.

Desondanks blijft er voldoende over om van een interessante bundel te kunnen spreken. Na een relevante economische analyse in hoofdstuk 2 en vervolgens de hoofdstukken over Costa Rica, raakt vanaf hoofdstuk 7 het boek goed op stoom. In dit hoofdstuk worden twee lokale ondernemers gepresenteerd die elkaar heftig beconcurreren. John, de eerste, is een Brit, die zich permanent in een klein stadje in Belize heeft gevestigd, waar hij samen met zijn Belizianse vrouw een restaurant runt. In het restaurant organiseren diverse familieleden van Johns vrouw hun eigen toeristische activiteiten. Ze werven er klanten die ze als gids meenemen op excursie en ze verkopen er hun kunstnijverheid. Gebaseerd op zijn familienetwerk

weet John een centrale plaats binnen het lokale toerisme te verwerven. Michael, de tweede hoofdpersoon uit dit hoofdstuk, is een Beliziaan; hij runt een agentschap dat excursies organiseert. Aanvankelijk had Michael wegens een crimineel verleden een slechte reputatie. Maar hij weet handig in te spelen op nieuwe overheidsregulering die bepaalt dat gidsen voortaan niet meer zonder vergunning en bijbehorende opleiding mogen werken. Terwijl John blijft vertrouwen op zijn informele familienetwerken, verwerft Michael niet alleen de vergunningen, maar weet bovendien bestuurslid te worden van de vergunningen verlenende instantie. Hierdoor lukt het hem binnen het toerisme een machtspositie te verwerven ten koste van die van John. Deze analyse maakt duidelijk dat door de ontwikkeling van toerisme de posities van de lokale economische elites kunnen verschuiven, wat met conflicten en hoogoplopende spanningen gepaard kan gaan.

Een casus die de lezer vrolijk stemt, betreft de Otavalo-indianen (hoofdstuk 8). Zij komen uit de gelijknamige stad in Ecuador en ze hebben een lange traditie als wevers, handelaren en marktverkopers. In Europa kennen we ze vooral als de indianen die op markten en braderieën hun truien, sjaals en ander weefwerk verkopen en op zaterdag hun panfluiten laten klinken in drukke winkelstraten. Hun stad van herkomst is vanwege de

beroemde kunstnijverheidsmarkt één van de belangrijkste toeristische trekpleisters van Ecuador. Dank zij een slimme combinatie van internationale migratie, handel en productie voor het toerisme in hun eigen stad, zijn de Otavalo-indianen zeer succesvol geworden. Ze beheersen de toeristische sector in Otavalo vrijwel geheel en ze vormen één van de rijkste inheemse groepen in Latijns-Amerika. Tegelijkertijd hebben ze hun etnische identiteit als *Otavaleños* weten te versterken.¹ En dat allemaal mede dank zij het toerisme. De casus van de Otavalo-indianen maakt duidelijk dat het ontwikkelen van toerisme vanuit de lokale gemeenschappen wel degelijk mogelijk is. Hopelijk krijgen andere inheemse groepen eveneens de kans op een dergelijke manier te profiteren van het toerisme in hun regio.

Annelou Ypeij

Noot

- 1 Zie ook Lynn A. Meisch, *Andean Entrepreneurs: Otavalo Merchants and Musicians in the Global Arena*, Austin: University of Texas Press, 2002.

Drs A. Ypeij is postdoc onderzoeker bij het Centrum voor studie en documentatie van Latijns Amerika (CEDLA). Ze werkt binnen het door WOTRO gefinancierde onderzoeksprogramma 'Incatourism in the Andean Highlands: Prospects and Ambivalences of the Idea of Sustainable Tourism (Bolivia, Peru)'.

Aankondiging

Voor onze trouwe lezers is gratis beschikbaar het boekje

**Latijns-Amerika na het 'verloren decennium':
Kansen voor het nieuwe millennium**

uitgegeven door de Stichting Maatschappij en Onderneming (SMO), december 1998.

U kunt het boekje aanvragen d.v.m. een email (met opgave van adres) naar het redactie-adres van de *Internationale Spectator*.

Allerlaatste resten Tropisch Nederland

Miriam Sluis:

De Antillen bestaan niet – De nadagen van een fictief land.

Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2004; 256 blz.; 16,95 euro; ISBN: 90-351-2686-6

Gert Oostindie & Inge Klinkers:

Decolonising the Caribbean – Dutch Policies in a Comparative Perspective.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003; 291 blz.; 29 euro; ISBN: 90-5356-654-6

Op 14 oktober 2004 schreef het Tweede-Kamerlid Ayaan Hirsi Ali (VVD) in het *Algemeen Dagblad* een 'analyse' over de Nederlandse Antillen. Deze stond bol van de onjuistheden, zoals de bewering dat Aruba één van de Antillen zou zijn.¹ Maar waar de Antillianen zich vooral aan ergerden was dat de kritiek kwam van iemand die nog nooit op de Antillen was geweest, maar wel precies wist wat er mis was. Ook als zij niet in Nederland zijn geboren (maar als vluchteling uit Kenia zijn gekomen), wordt Nederlanders al snel verweten dat ze het allemaal beter weten als ze uit het vliegtuig stappen 'met de sneeuw nog aan hun schoenen'. Dit incident typeert zowel de 'lange tenen van de Antillianen' als de 'desinteresse van de Nederlanders'.

Veel Nederlanders weten maar weinig van de Antillen. Ja, dat het er warm is, dat het er soms stormt, en dat ze bij de evenaar liggen (maar eronder of erboven?). En – misschien wel het belangrijkste – dat de Antillen Nederland veel geld kosten. Soms wordt daaraan toegevoegd dat ze maar onafhankelijk moeten worden, of dat Nederland ze aan Venezuela moet verkopen. De Antillianen zelf overigens wordt hierbij

zelden iets gevraagd. Trouwens, regio's als Oost-Groningen en Zuid-Limburg kosten Nederland ook geld, terwijl de inwoners ook in cultureel opzicht van de rest van de Nederlanders verschillen.

Dergelijke fouten heeft Miriam Sluis duidelijk niet gemaakt. Ze heeft met *De Antillen bestaan niet* een zowel gedegen als onderhoudend boek geschreven, dat ik in één ruk heb uitgelezen. De titel verwijst naar de verzuchting van Jozias van Aartsen uit 2003, dat er nauwelijks samenhang is tussen de eilanden. Eigenlijk is het eerder vreemd dat de fictie dat de Antillen één land waren, nog zo lang stand heeft gehouden. Want dat het een fictie is, toont Sluis overtuigend aan. Curaçao ligt ongeveer even ver van Sint Maarten als Amsterdam van Wenen. Er worden drie talen gesproken: Engels op de Bovenwindse eilanden, Papiaments op de ABC-eilanden,² en Nederlands als een soort *lingua franca*. De politieke partijen zijn niet per thema georganiseerd, maar op eilandelijk niveau. Aruba heeft hieruit in 1986 de meest verregaande consequenties getrokken en gekozen voor de 'status aparte', niet apart van Nederland maar apart van Curaçao. Deze afkeer van het (vooral in eigen ogen) belangrijkste eiland, waar de centrale regering zetelt, loopt als een rode draad door het boek.

Sluis heeft zelf jaren op de Antillen gewerkt, o.a. als journalist voor het – inmiddels ter ziele gegane – Curaçaose dagblad *Beurs- en Nieuwsberichten* en voor *The Daily Herald* op Sint Maarten. Voor dit boek heeft zij alle Antilliaanse eilanden (Curaçao, Bonaire, Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba) plus Aruba

afgereisd, en een bezoek gebracht aan de Falgabuurt in Den Helder, waar veel (kansarme) Antillianen wonen. Deze hoofdstukken worden afgewisseld met korte historische hoofdstukjes. Ook heeft Sluis met veel politici gesproken, vooral uit Curaçao. Want de politiek op de Antillen wordt tenslotte vooral daar gemaakt. Verreweg het interessantste deel van het boek is dan ook 'Chaos op Curaçao', waarin een aardig beeld wordt gegeven van de Curaçaose politiek, en daarmee ook van de politiek van de Antillen zelf.

Zoals het er nu naar uitziet, krijgen Curaçao en Sint Maarten, net als Aruba, een *status aparte*, en worden de overige drie eilanden 'Koninkrijkseilanden met een directe band met Nederland'. Overigens zullen de echte keuzen pas later worden gemaakt. Hoe de relatie tussen de afzonderlijke eilanden en Nederland ook vorm krijgt, er moet gekozen worden tussen een toekomst in 'Europa' als UltraPerifeer Gebied (UPG) van de EU of een Land en Gebied Overzee (LGO) van de EU in de Caribische regio blijven. In het eerste geval wordt een eiland *de facto* lid van de EU, met als verplichting de overname van het *acquis communautaire* en het Europese Landbouwbeleid, maar met de garantie het lidmaatschap van een 'club' waarop men in geval van nood kan terugvallen.

Zeker, de Antillen vormen een 'fictief land', maar toch zijn er heel wat gemeenschappelijke factoren, ook met Nederland trouwens. Zelf geeft Sluis al aan dat 'in de context van familiale banden de Antillen wel bestaan' (blz. 236): veel families wonen op meer dan één eiland. En bij de behandeling van Aruba,

Bonaire en Sint Maarten vermeldt Sluis dat de identiteitskwes- tie er sterk speelt. Deze eilanden worden immers overspoeld met immigranten (wat overigens ook voor Curaçao geldt), waardoor de vraag steeds sterker wordt wie zich nog Arubaan, enz. mag noemen. En dat geldt voor Nederland ook steeds sterker, en ook hier door de toevloed van immigranten die wél voor lagere lonen willen werken. De globalisering dwingt zo alle drie de delen van het Koninkrijk hun verzor- gingsstaat te saneren.

Mijn belangrijkste punt van kritiek op het boek is dat er wat lichtvaardig over de Nederlandse betrokkenheid bij veel belangrijke Antilliaanse proble- men heen wordt gestapt. Ik doel hier niet op het feit dat de Antillen een Nederlandse creatie zijn, maar op de corruptie, de drugshandel en het slechte bestuur. Hiervoor is Nederland meer verantwoordelijk geweest dan vaak wordt aangenomen, en dan in dit boek naar voren wordt gebracht.

Hebben de Nederlanders de men- taliteit van corruptie naar de Antil- len geëxporteerd? Zeker is wel dat onlangs grote bouwbedrijven politici op Curaçao, Bonaire en Sint Maarten hebben omgekocht. Dan is er een 'vici- euze cirkel' op gang gebracht. Door de corruptie is de armoede toegenomen, waardoor de regering-Luisa Godett werd verkozen, waardoor de corruptie en de armoede weer zijn toegenomen.

Ten tweede is het drugsprobleem op de Antillen voor een groot deel te wijten aan de vraag naar cocaïne uit Nederland/Europa. Zolang die sterke vraag niet (door middel van een of andere vorm van liberalisering) onder controle wordt gebracht, zal het 'drugsprobleem' op de Antillen blijven bestaan. En dan hebben de Antillen de pech dat ze op de verkeerde plaats liggen, dichtbij de Zuid-Amerikaanse kust. Dit deel van het Koninkrijk fun- geert duidelijk als een soort 'spring-

plank' naar Europa. Vanuit Curaçao (en zeker vanuit Aruba) is deze kust bij helder weer goed zichtbaar.

Niet alleen heeft de intrede van cocaïne een ongunstige invloed op de volksgezondheid gehad, het verschijn- sel heeft ook negatieve economische prikkels uitgezonden. Waarom veel tijd besteden aan het naar school gaan, en waarom zou je hard werken in een normale baan, als je in de drugshandel veel sneller rijk kunt worden? Want *met* de drugs heeft het geweld zijn weg gevonden naar in ieder geval de ABC-eilanden.² En schat- tingen van het aantal Curaçaoërs dat betrokken is bij de drugseconomie, liggen rond de 50%.³ Het is duidelijk dat als het 'drugsprobleem' niet wordt opgelost, de toekomst van in het bijzonder Curaçao er donker uitziet.

Ten derde stelt Sluis dat de Antil- lianen het voormalig staatssecretaris voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken Gijs de Vries kwalijk hebben genomen dat hij hamerde op sanering van de Antilliaanse overheidsfinanciën (blz. 197). Zoals ik van veel Antillia- nen heb gehoord, erkende iedereen dat dit nodig was; vandaar dat het kabinet-Pourier zeer ingrijpend in het ambtenarenapparaat gesneden heeft. Eenderde van het ambtenarenappa- raat moest hierbij worden gesaneerd. Toen bleven echter de door het IMF beloofde goedkeuring, en daarmee de beloofde Nederlandse gelden uit. En dát heeft men De Vries hier zeer kwalijk genomen.

De Antillen bestaan niet geeft aardig weer dat Nederland nooit een consistente en goed doordachte visie op de toekomst van de Antillen heeft gehad. Eerst ging het om een kolonie, later om overzeese rijkdelen die op termijn onafhankelijk moesten worden. Uiteindelijk heeft Nederland de rekening gepresenteerd gekregen voor dit gebrek aan visie. Niet alleen financieel, maar ook in de vorm van

grotere – en kwalitatief minder goede – migratiestromen. Woonden er in 1969 nog maar 10.000 (vooral hoger opgeleide) Antillianen in Nederland, in 2003 was dat aantal gestegen tot 131.000, onder wie meer 'bolletjeslik- kers, rotrijksgenoten en luie losers' uit de Helderse Falgabuurt. *De Antillen bestaan niet* is een boek dat ik ieder- een van harte kan aanbevelen.

In 2003 verscheen *Decolonising the Caribbean*, het sluitstuk van een onderzoeksproject van Inge Klinders en haar promotor Gert Oostindie, dé kenner in Nederland van de Cariben. Dit boek is het vervolg op *Knellende Koninkrijksbanden uit 2001* over de relaties tussen de diverse landen bin- nen het Koninkrijk. *Decolonising the Caribbean* is een vergelijkende studie naar de verschillen in het dekolonisa- tiebeleid van de vier grote Caribische kolonisatoren Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Nederland. Vergeleken met het boek van Sluis is dit een wetenschappelijk werk, dat vermoedelijk voor minder grote groepen aantrekkelijk is, maar niet omdat het slecht zou zijn.

Wat opvalt bij het vergelijken van de Caribische (ex-)koloniën is dat hoe onafhankelijker het land, des te lager de levensstandaard. Aan onafhan- kelijkheid hangt hier duidelijk een 'prijs- kaartje' (blz. 220). Het armste land op het Westelijk Halfrond is al decennia- lang Haïti, ook het land dat het eerst zijn onafhankelijkheid bevocht, op Frankrijk. Dezelfde omgekeerde relatie geldt voor voormalig Britse Caribische koloniën als Jamaica en Guyana, die veel armer zijn dan de huidige 'Over- seas Territories' als St. Kitts & Nevis of Dominica.

De Nederlandse Antillen en Aruba zijn relatief rijk binnen het Cari- bisch gebied, wat zich dus ook uit in grote stromen van immigranten uit buurlanden. Voor de Antillianen is het Nederlandse dekolonisatiebeleid

relatief gunstig geweest, zeker vergeleken met Suriname en veel andere landen in het Caribisch gebied. En Frankrijk is duidelijk de meest genereuze ex-kolonisator. Het beste dat Nederland op Curaçao gebracht heeft, is ongetwijfeld een min of meer betrouwbare rechtsstaat. Maar het verschil tussen Frankrijk en Nederland wordt daarentegen, zo blijkt uit het boek van Sluis, goed

geïllustreerd door het verschil in kwaliteit van de wegen aan beide kanten van Sint Maarten.

Thijs de Ruyter van Steveninck

Noten

- 1 Michael Willemse, 'VVD-Kamerlid Hirsi Ali slaat alle planken mis', in: *Amigoe*, 14 oktober 2004. Hierin werden 14 fouten opgesomd.

- 2 Aruba, Curaçao en Bonaire – de Benedenwindse eilanden.
- 3 Zie 'Drugs op de Antillen – Het witte spook eist steeds meer', in: *Trouw*, 7 november 2003 (www.trouw.nl).

Dr M.A. de Ruyter van Steveninck werkt als econoom bij de overheid van de Nederlandse Antillen. Hij woont en werkt in Willemstad, Curaçao.

Problemen in een post-koloniale LAT-relatie

Pitou van Dijck (red.):

De toekomst van de relatie Nederland-Suriname.

Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2004;
x + 176 blz.; € 18,50
ISBN: 90-5170-820-3

Met de publikatie van de beleidsnotitie *Een rijke relatie* in juni 2004 heeft het ministersduo-Van Ardenne/Bot getracht duidelijkheid te scheppen over de toekomstige betrekkingen tussen Nederland en Suriname.¹ Eerder stonden de betrekkingen tussen ons land en de vroegere kolonie al centraal in het rapport *Een belaste relatie*, een door de Nederlandse en Surinaamse ministers voor Ontwikkelingssamenwerking geëntameerde studie naar de ontwikkeling van de ontwikkelingsrelatie sinds de Surinaamse onafhankelijkheid.² De totstandkoming en publikatie van laatstgenoemde studie gingen met dusdanig veel problemen gepaard, dat de voortdurende gevoeligheid van de relatie tussen de voormalige kolonisator en zijn kolonie nauwelijks beter geïllustreerd had kunnen worden.

De bundel *De toekomst van de*

relatie Nederland-Suriname, onder redactie van CEDLA-econoom en Surinamekenner Pitou van Dijck, is een welkome gids bij het duiden van de spanningen en problemen die gerezen zijn tijdens de wording van het rapport *Een belaste relatie*, dat een evaluatie, vanuit Nederlands én Surinaams perspectief, van een kwart eeuw ontwikkelingsbeleid had moeten worden. Tevens biedt de bundel een aantal aanzetten tot beoordeling, die *Een belaste relatie*, waarschijnlijk mede wegens de politieke gevoeligheid van het rapport, niet verschaft.

De hier besproken bundel is een zeer nuttige diepte-analyse van wat als één van de open zenuwen in de huidige internationale betrekkingen kan worden beschouwd: de post-koloniale betrekkingen tussen voormalige kolonisatoren en koloniën. De recente geschiedenis biedt voorbeelden te over van de spanningen die dergelijke relaties meebrengen. De verzameling artikelen van Van Dijck *et al.* geeft aan dat Nederland allesbehalve immuun is voor het soort problemen dat andere ex-koloniale mogendheden ook ervaren.

De bundel doet twijfel rijzen aan het realiteitsgehalte van de intentie van de Nederlandse regering, uitgesproken in de notitie *Een rijke relatie*, dat zij tot een 'zakelijke, doch betrokken relatie met Suriname op basis van heldere afspraken en overeenstemming over te bereiken doelen' wil komen (blz. 2).

De toekomst van de relatie Nederland-Suriname bestaat uit zeven hoofdstukken. Na een uitstekende inleiding, waarin de redacteur in kort bestek een synthese biedt van de overige bijdragen, volgen hoofdstukken van Gert Oostindie, Pitou van Dijck zelf, Dirk Kruijt, Rob van den Berg, Hans Lim A Po en Frits van Beek.

Gert Oostindie, mede-auteur van een recent standaardwerk over de Nederlandse dekolonisatie in het Caraïbisch gebied, geeft in een historische beschouwing een analyse van 'de teloorgang van een bijzondere relatie'. Oostindies reconstructie van de ontwikkeling van de relatie Nederland-Suriname benadrukt dat 'Nederland zich [in feite] verplicht [had] tot nauwe samenwerking in een sfeer van consensus ter bereiking van een onhaalbare doelstelling'

(blz. 23). Ondanks de beperkte resultaten van de ontwikkelingshulp, vindt Oostindie dat de ontwikkelingsrelatie voortgezet moet worden. Hiervoor zijn volgens hem verdragsmatige, politieke en ethische argumenten aan te voeren. Bovenal vindt hij dat '[d]e les uit de Caraïben is dat innige postkoloniale banden zeer profijtelijk kunnen zijn' (blz. 32). Wat Suriname betreft, stelt Oostindie dat Nederland vooral zou kunnen bijdragen aan 'kwalitatieve versterking van de Surinaamse overheid en aangrenzende sectoren, die uiteindelijk zélf de ontwikkeling zullen moeten sturen' (blz. 30).

Pitou van Dijck analyseert in zijn hoofdstuk de bijdrage van de Nederlandse hulp aan de ontwikkeling van Suriname. Mede op basis van recente inzichten over de effectiviteit van ontwikkelingshulp, die de rol van instituties en *good governance* benadrukken, stelt Van Dijck met gevoel voor *understatement* dat het ontbreken van voorwaarden inzake (macro-economische) beleidshervormingen 'een tekortkoming [is] geweest met potentieel grote gevolgen voor de effectiviteit van de hulpinspanning' (blz. 54). In een vooruitblik naar de ontwikkeling van de relatie zonder verdragsmiddelen geeft Van Dijck aan dat, zijns inziens, betrokkenheid van een *derde partner*, zoals de Wereldbank, de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB), het IMF of de EU, de mogelijkheid zou scheppen de Nederlands-Surinaamse relatie te verzakelijken en de introductie van conditionaliteiten ten aanzien van beleid en bestuur te vergemakkelijken.

Dirk Kruijt, één van de auteurs van *Een belaste relatie*, richt zich in zijn bijdrage op de economische, maatschappelijke en politieke gevolgen van de bilaterale hulprelatie vanaf 1975. Hij constateert dat de twee landen tijdens het proces van hulpverstrekking in belangrijke mate 'elkaars gijzelaars' zijn

geworden en dat '[d]aarom een serieuze dialoog over de gemeenschappelijke betrekkingen en de effectiviteit van de verstrekte hulp niet of nauwelijks [heeft] plaatsgevonden' (blz. 92). Kruijt stelt dat de hulp in de jaren negentig 'opvallende lacunes' (blz. 95) heeft laten bestaan, onder andere in de ondersteuning van de particuliere sector, hervorming van de 'overgedimensioneerde' publieke sector, versterking van de rechtsstaat en vergroting van de veiligheid. Hij pleit, met het oog op de toekomst, voor 'de mobilisatie van het eigene' (blz. 98) door Suriname, waarbij hij vooral activiteiten gericht op de mobilisatie van *eigen* financiële middelen en de bestrijding van het grijze circuit, de totstandbrenging van een efficiënte publieke sector en stimulansen voor het bedrijfsleven, alsmede de mobilisatie van *eigen* talent voor een *self-sustained* ontwikkelingsmodel op het oog heeft.

Rob van den Berg, directeur van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), tracht de verdragsrelatie tussen Nederland en Suriname in een breder perspectief te bezien. Hij stelt dat er tot op heden nog geen 'onafhankelijke prestatie-meting' van de Nederlandse hulp aan Suriname is ondernomen; het rapport *Een belaste relatie* is volgens hem veeleer als een samenvatting van evaluatierapporten en opinies dan als een evaluatie van de doelmatigheid van de hulp te beschouwen. Van den Berg velt een hard oordeel: 'Door het ontbreken van de beoordeling van de feiten krijgen de opinies veel nadruk en worden deze onvoldoende geconfronteerd met de harde realiteit van de samenwerking.' (blz. 128) Wellicht mede dank zij de afwezigheid van evaluaties over de hulp aan Suriname wordt weinig of geen aandacht besteed aan de 'relatieve successen', die Van den Berg samenvat onder de noemer *ownership* en die tot uitdrukking komen in de

relatief geringe Surinaamse afhankelijkheid van technische assistentie en in de gezamenlijke, Nederlands-Surinaamse voorbereiding en evaluatie van activiteiten. In zijn visie is *ownership* van de hulp aan Surinaamse kant groter geweest dan in menige andere bilaterale hulprelatie.

Hans Lim A Po, die als moderator van de zg. referentiegroep voor de 'lessons learned'-exercitie optrad, legt in zijn hoofdstuk vooral de nadruk op het, ook verdragsmatig vastgelegde, speciale karakter van de hulprelatie en de juridische verplichting de relatie, ook na besteding van de hulpgebden, te continueren. Behalve in de verdragsverplichtingen zoekt Lim A Po de redenen voor de medeverantwoordelijkheid van Nederland voor de ontwikkeling van Suriname in de eerste plaats in de historische relatie tussen beide landen. Hiernaast wijst hij op de noodzaak de integratie van Suriname in het Caraïbisch gebied te begeleiden, vooral waar zij gevolgen heeft voor het gebruik van het Nederlands, de vormgeving van het onderwijssysteem en de juridische orde. Ten slotte wijst hij op de onderlinge sociale relatie tussen delen van de Nederlandse en de Surinaamse bevolking. Lim A Po wijst, op grond van zijn argumenten, de conclusie van de notitie *Een rijke relatie* af en vindt dat Nederland, ook na beëindiging van de verdragsrelatie, zou moeten blijven bijdragen aan *state-building* in Suriname, vooral waar het gaat om hervorming van het overheidsapparaat en de macro-economische structuren.

Frits van Beek, die als IMF-medewerker talrijke missies naar Suriname ondernam, behandelt de relatie in het slothoofdstuk vanuit een multilateraal en macro-economisch perspectief. In zijn visie heeft Suriname, als een van de weinige kleine ontwikkelingslanden, vooral uit politieke overwegingen een beroep op bijstand van het IMF

afgewezen, hoewel de macro-economische omstandigheden er wel aanleiding toe gaven. Wat de toekomst betreft, schat hij de kansen van acceptatie van een structurele-aanpassingsprogramma door de Surinaamse regering niet hoog in. Het belangrijkste knelpunt is, volgens hem, de onvermijdelijke eis van hervorming van het overheidsapparaat, dat nu juist in de Surinaamse maatschappij een belangrijk patronage-instrument is.

De conclusie van *De toekomst van de relatie Nederland-Suriname*, verwoord in Van Dijcks inleidend hoofdstuk, is dat noch de oriëntatie van het Nederlands ontwikkelingsbeleid – zoals onlangs neergelegd in *Aan elkaar verplicht* – noch de Nederlandse economische belangen voortzetting van een bijzondere relatie met Suriname zouden vereisen (blz. 10). Continuering van de bijzondere relatie wordt dan ook voornamelijk gemotiveerd op grond van de ook hierboven genoemde verdragsmatige, politieke en ethische gronden.

De toekomst van de relatie Nederland-Suriname verdient het serieus genomen te worden door beleidsmakers en politici in Nederland. De bundel biedt voedsel voor een fundamenteel debat over de relatie van ons land met Suriname, een land waarmee zoveel Nederlanders in hun dagelijks leven te maken hebben, en over de poging van de Nederlandse buitenland-ministers Van Ardenne en Bot deze post-koloniale LAT-relatie te herdefiniëren. De argumenten die de laatsten bieden voor verzakelijking en normalisering van de betrekkingen – kortom, voor het beschouwen van Suriname als een gewoon onderdeel van het buitenland – moeten kritisch tegen het licht gehouden worden in verband met de historisch-politieke, culturele en sociale banden die tussen Nederland en Suriname bestaan hebben en die in de afzienbare toekomst, ondanks alle veranderingen in de omgeving, waarschijnlijk zullen blijven bestaan.

Wil Hout

Noten

- 1 Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en minister van Buitenlandse Zaken, *Een rijke relatie. Suriname en Nederland: heden en toekomst*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 20361, nr. 116.
- 2 Dirk Kruijt & Marion Maks, *Een belaste relatie: 25 jaar ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname, 1975*, bijlage bij de brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over Suriname, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 20361, nr. 113.

Dr W. Hout is als universitair hoofddocent voor Internationale Ontwikkelingsvraagstukken verbonden aan het Institute of Social Studies te Den Haag.

Rectificatie

In het artikel 'De Verenigde Staten en de Europese Unie in Centraal-Eurazië: relaties met regionale mogendheden' van Mehdi Amineh en Henk Houweling (januarinumnummer, blz. 24-29) staan enige onjuistheden.

Op blz. 25, rechterkolom, 15de regel van onder:

'In 2001 verstookten de Amerikanen 19,6 miljard (Bl/d) olie..'; dit moet zijn: 19,6 miljoen.

Op blz. 25, rechterkolom, 10de regel van onder:

'Naar verwachting zal het verbruik in 2025 gestegen zijn tot 28,3 miljard bl/d olie...'; dit moet zijn: 28,3 miljoen.

Op blz. 27, linkerkolom, 15de regel van onder:

'Verwacht wordt dat China in 2010 de grootste olie-importeur ter wereld zal zijn', moet zijn: 'Verwacht wordt dat China in 2010 nog steeds de grootste olie-importeur na de Verenigde Staten zal zijn.'

Toegang tot digitale tekstbestanden via

www.internationalespectator.nl

Nieuwe en goed gedocumenteerde inzichten in de Papoea-geschiedenis

Dirk Vlasblom:

Papoea. Een geschiedenis.

Amsterdam: Mets en Schilt, 2004; 671 blz.; € 35,=

ISBN: 90-5330-399-5

In februari 2000 was Dirk Vlasblom, correspondent van *NRC Handelsblad* in Indonesië, aanwezig bij het grote Papoea-beraad dat het hoogtepunt vormde van optimistische toekomstverwachtingen na de val van president Soeharto. Niet alleen stonden tijdens dat beraad ideeën over vérgaande autonomie en onafhankelijkheid centraal, ook werd de wens geuit een nieuwe geschiedenis te schrijven, die niet zou worden gedomineerd door externe overheersers, maar recht zou doen aan de eigen geschiedenis van de Papoeabevolking. Die geschiedenis heeft Vlasblom in bijzonder korte tijd op monumentale wijze gestalte gegeven.

Het was zijn ambitie een integrale geschiedenis van Papoea te schrijven en men zal van goeden huize moeten komen Vlasblom te overtreffen. In 671 pagina's voert hij de lezer van het weinige dat er bekend is over de prekoloniale tijden, via contacten tussen kuststreken en Oost-Indonesische bevolkingsgroepen gedurende de VOC-tijd, het aarzelende begin van koloniale expansie vóór 1942, de Japanse bezetting, versnelde exploratie en ontwikkeling door de Nederlanders in de jaren '50, naar de weinig flatteuze overdracht van het gebied aan de VN en Indonesië (1962/1963), de vaak hardvochtige indonesianisatie en exploitatie, om ten slotte te eindigen met de hoop op lotsverbe-

tering en autonomie, die vast lijkt te lopen in nieuwe spanningen en conflicten na 1998.

Een van de thema's die Vlasblom behandelt is het onderscheid tussen de kustbevolking, die al lang contacten onderhield met de buitenwereld, en het geïsoleerde binnenland, dat pas in de jaren '50 en '60 door bestuur en kerk 'ontdekt' werd. Een ander thema betreft de grote heilsverwachtingen die in het bijzonder de kustbevolking in de loop van haar geschiedenis in diverse manifestaties hebben bezield.

Papoea was heel lang zoveel mogelijk genegeerd door de Nederlands-Indische overheid. Onbegaanbaar groot en ondoordringbaar onbekend vormde het de slecht onderhouden achtertuin van de kolonie. Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd vooral de bevolking langs de noordkust geconfronteerd met ingrijpende gebeurtenissen, waarna het gebied als geheel plotseling in het centrum van de belangstelling kwam te staan toen Nederland het om diverse redenen weigerde af te staan aan Indonesië. Plotseling werd Papoea een modelkolonie, die in grote vaart – maar wel op zijn Nederlands, dus met te weinig middelen – tot ontwikkeling moest worden gebracht. Vlasblom brengt deze jaren fraai in beeld door middel van een serie levendige portretten van direct betrokkenen. Het nadeel van deze strategie is dat de historicus zo nu en dan door de journalist wordt overschaduwd en de lezer te midden van de talloze anekdotes het zicht op de grote lijnen dreigt te verliezen.

Uitgebreid staat Vlasblom vervolgens stil bij de gemankeerde dekolonisatie van Nieuw-Guinea,

die resulteerde in een nieuwe kolonisatie door Indonesië. In dit verband toont Vlasblom overigens ook in grote mate zijn evenwichtigheid door helder aan te geven dat de claim van menig Papoea-activist dat het gebied in 1961 *de facto* onafhankelijkheid was verleend door de Nederlanders, op een mythe berust. Inderdaad stonden de Nederlandse bestuurders het hijsen van de morgenvlag toe, maar dat had op dat moment géén vérstrekkende politieke betekenis. Later groeide dit echter uit tot een moment van grote symbolische waarde.

In vervolg hierop brengt Vlasblom nauwkeurig in beeld hoe Indonesië er alles aan gedaan heeft de zg. *Act of Free Choice*, die de Papoea's in staat moest stellen in 1969 zelf over hun toekomst te beslissen, te saboteren en hoe de Verenigde Naties er weinig boodschap aan hadden in deze erg dwars te gaan liggen.

Ik vraag mij af wat het officiële onderzoek naar de overgang van Nieuw-Guinea van Nederland naar Indonesië, dat op verzoek van het Nederlandse parlement door dr Drooglever is uitgevoerd – en waarvan de publikatie spoedig verwacht mag worden – nog toe te voegen heeft aan hetgeen Vlasblom in zijn boek te berde brengt.

Na de aansluiting bij Indonesië werd het inmiddels tot Irian Jaya herdoopte gebied een wingewest en een vestigingsgebied voor transmigranten. Freeport McMoran werd een van de grootste ertsmijnen ter wereld, waar regering en leger grote belangen bij hebben, migranten uit andere delen van Indonesië domineren handel en bestuur, terwijl ook een groeiend aantal Papoea's in meer of mindere mate deel

ging uitmaken van de Indonesische samenleving en zijn belangen voor een deel zag samenvallen met die van Indonesiërs.

Tegen deze gecompliceerde achtergrond belandde ook Irian Jaya in 1998 in de turbulente periode van *reformasi* en was er alle reden tot optimisme en nieuwe heilsverwachtingen, toen president Abdurrachman Wahid het gebied speciale autonomie beloofde en de nieuwe naam Papoea schonk. De heilsverwachtingen zijn niet uitgekomen. Onder president Megawati werden gedane beloften ingetrokken, de autonomiewetgeving op dubieuze wijze 'overruled', en werd er vanuit het leger op niet mis te verstane wijze te kennen gegeven dat de weg naar onafhankelijkheid onbegaanbaar was. Slachtoffer hiervan werd de Papoea-

leider Theys Eluay – overigens een opportunistisch figuur, die in voorgaande jaren uitvoerig met Jakarta had samengewerkt – die in november 2001 door elitetroepen werd gewurgd.

Inmiddels is de vorming van aparte provincies en nieuwe districten in Papoea in volle gang en daaraan wordt door diverse belanghebbenden uit de Papoea-elite van harte meegeedaan. Niet alleen blijkt hieruit dat deze elite onderling verdeeld is, maar ook dat het Indonesische leger zijn greep op het gebied versterkt omdat het in elk nieuw district recht heeft op een eigen commandopost. Decentralisatie brengt dus géén democratie en transparant bestuur, maar wel het repressieve 'apparaat', zoals men in Indonesië de overheid pleegt te noemen, dichter bij de mensen.

Vlasblom heeft een heel belangrijk boek geschreven, dat spoedig integraal in het Indonesisch moet worden vertaald. Het verschaft immers niet alleen Papoea's nieuwe en goed gedocumenteerde inzichten in hun eigen geschiedenis, maar kan ook geïnteresseerde Indonesiërs informeren over een gebied en zijn mensen die voorlopig nog wel deel zullen blijven uitmaken van Indonesië.

Henk Schulte Nordholt

Dr H. Schulte Nordholt is hoogleraar Aziatische geschiedenis aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en voorts verbonden aan het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) te Leiden.

Van staatsveiligheid naar een veilige samenleving

**Marie Muller & Bas de Gaay Fortman (red.):
From warfare to welfare: Human security in a
Southern African context.**

Assen: Van Gorcum, 2004; 118 blz.; € 22,50
ISBN: 90-232-4043

De welluidende titel van dit boek dekt slechts gedeeltelijk de inhoud. De bijdragen behandelen niet de overgang van een staat van oorlog naar een verzorgingsstaat, maar de ontwikkeling van een breder veiligheidsconcept. De veiligheid van de staat in de militair-politieke betekenis blijft een hoeksteen van het streven naar meer stabiliteit, maar zij is niet voldoende om de veiligheid van de burger te waarborgen. Het doel is een samenleving waarin de burger zich veilig voelt, overeenkomstig de formulering

die tien jaar geleden werd vastgelegd in het *Human Development Report 1994* van het United Nations Development Programme (UNDP). Een veilige samenleving betekent niet alleen dat mensen beveiligd zijn tegen oorlogsgeweld, terreur of rampspoed, maar ook dat zij gevrijwaard zijn van honger, ziekte en onderdrukking. In een veilige samenleving behoren de burgers ook beschermd te zijn tegen plotselinge verstoring van hun dagelijks leven, zowel thuis, op hun werk als in hun gemeenschappen. Verwerkelijking van dit brede veiligheidsconcept vergt een geïntegreerd beleid, politieke wil aan de kant van Afrikaanse landen én donorlanden, alsmede betere coördinatie.

Dat verheven ideaal is ver verwijderd van de vaak barre Afrikaanse werkelijkheid. Ook in landen die niet

in staat van oorlog of burgeroorlog verkeren, hebben de burgers veelal een proces van verarming doorgemaakt. De toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en betaald werk is in veel landen niet verruimd, maar verslechterd. Wie nu jong is in Afrika, heeft weinig toekomst.

De gebundelde opstellen over dit bredere veiligheidsconcept en de toepassingsmogelijkheden in Zuidelijk Afrika zijn de weerslag van twee bijeenkomsten, in 1998 en 1999 gehouden onder auspiciën van de Nederlandse en de Zuidafrikaanse Pugwash-afdelingen. De tweede Zuidafrikaanse partner was het Institute for Security Studies, dat zelf ook een transformatie heeft doorgemaakt van militair-strategische *thinktank* voor Pretoria tot een instituut met een bredere onderzoeksagenda.

De titel *From warfare to welfare* suggereert de analyse van een proces dat in de richting van het beoogde ideaal kan leiden. De meeste hoofdstukken hebben echter een statisch karakter: ze zijn beschrijvend of normatief van aard. Het boek omvat twee delen: de eerste drie hoofdstukken behandelen dit bredere veiligheidsconcept, terwijl de laatste vier de stand van zaken in zuidelijk Afrika beschrijven. Daar tussenin wijst *Sylvia Borren* op de kloof tussen ideaal en werkelijkheid.

Weliswaar behandelt *Sverre Lodgaard* behalve het concept ook de operationalisering, maar de recepten voor een veiliger samenleving zijn bekend en voorspelbaar. Voorkomen – in acht varianten – is beter dan genezen; het beperken van de beschikbaarheid van lichte wapens vermindert de kans op geweld en criminaliteit; en vredesoperaties kunnen worden uitgebreid van het terrein van staatsveiligheid naar het bredere doel van een veilige samenleving. Het is niet duidelijk hoe die ‘vredesoperaties’ verschillen van de huidige multilaterale ontwikkelingsamenwerking.

Marion Kappeyne van de Coppello geeft in haar hoofdstuk over een samenhangende ontwikkelingsstrategie blijk van een onverminderd geloof in de maakbare samenleving: ‘The first priority after pacification is power-sharing and the creation of institutions essential for accountable, transparent government and a well-functioning economy’ (blz. 47). Helaas is de notie van machtsdeling en coalitievorming een vreemde eend in de Afrikaanse bijt. De macht wordt veroverd of overgedragen, van generatie op generatie, van partij op partij, van leider op leider. Maar er zijn weinig voorbeelden van een geslaagde machtsdeling: zie de mislukte experimenten in Ivoorkust, Kongo-

Brazzaville, Angola, Liberia, Sierra Leone, Burundi, enz.

De laatste vier hoofdstukken presenteren de stand van zaken in zuidelijk Afrika, met een aanzienlijke overlap waar het gaat om de instituties van de Southern African Development Community (SADC), waarbij de nadruk ligt op het veelbesproken ‘Organ on Politics, Defence and Security Cooperation’. De instituties van de SADC zijn ongetwijfeld van belang voor betere regionale samenwerking, maar de meeste auteurs blijven steken in een beschrijving. Zimbabwe heeft alle instituties behorend bij een democratische rechtsstaat, maar het land functioneert niet als zodanig. Wat is de politieke en sociale dynamiek achter de gevels van de instituties?

Hussein Solomon geeft een beknopt overzicht van de demografische ontwikkelingen, de zeer ongelijkmatige economische ontwikkeling, de milieufactoren, de groeiende schuldenlast, het krimpende aandeel van Afrika in de wereldhandel en de gevolgen van de economische structurele-aanpassingsprogramma’s (ESAP’s) die in veel landen hebben geleid tot verlies van koopkracht en werkgelegenheid. Het demografische aspect had meer aandacht verdiend. Samenlevingen waar meer dan de helft van de bevolking jonger is dan 18 jaar, zijn inherent instabiel als deze jongeren geen toekomstperspectief wordt geboden.

Terecht vraagt *Bas de Gaay Fortman* zich af wat er zou gebeuren in de gevestigde democratieën in het noorden als zij in betrekkelijk korte tijd een halvering van hun inkomen zouden doormaken. Juist toen de burgers dank zij de democratiseringsgolf van de jaren ‘90 een betere dienstverlening konden eisen van hun staat, legden structurele-aanpassingsprogramma’s stringente beperkingen op

aan het vermogen van de Afrikaanse staat deze diensten te leveren. De legitimiteit van toch al zwakke staten werd daardoor verder ondermijnd, concludeert *Jakkie Cilliers*. Zo komt het slothoofdstuk terug bij af: zonder een redelijk functionerende staat hebben de burgers geen uitzicht op veiligheid, in enge of in brede zin.

De bundel biedt een handzaam overzicht van lopende discussies en van de institutionele stand van zaken in SADC-verband, maar levert geen nieuwe feiten, inzichten of strategieën.

Ineke van Kessel

Dr I. van Kessel is verbonden aan het Afrika-Studiecentrum te Leiden.

John Jansen van Galen: De toekomst van het Koninkrijk. Over de dekolonisatie van de Nederlandse Antillen.

Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact, 2004; 224 blz.; 17,90 euro; ISBN 90-254-1916-X

In deze studie analyseert de auteur de 50-jarige (politieke) geschiedenis van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Dit verleende autonomie binnen het Koninkrijk aan de Nederlandse Antillen (Aruba, Bonaire, Curaçao, St. Maarten, Saba en St Eustatius) en Suriname. Inmiddels is Suriname onafhankelijk geworden en heeft Aruba zich als zelfstandig rijksdeel van de Nederlandse Antillen afgesplitst. In hoofdstukken die titels dragen als 'De Nederlandse Antillen, een onmogelijke constructie' en 'Het koninkrijk, een baaierd van conflicten' analyseert Jansen van Galen met kennis van zaken de onderlinge verhoudingen, de teleurstellende ontwikkeling die afweek van wat het Statuut beoogde, alsmede de huidige stand van zaken en wederzijdse frustraties. In de laatste hoofdstukken behandelt hij mogelijke alternatieven voor de huidige situatie: onafhankelijkheid van de Antilliaanse eilanden; annexatie van Aruba, Bonaire en Curaçao door Venezuela; aansluiting bij Nederland (in de vorm van provincies); aansluiting bij de Europese Unie als ultraperifere gebieden (buitengebieden) passeren o.m. de revue. Ook behandelt hij het artikel van Jessurun d'Oliveira (2003) dat, zo ziet het er gezien de titel naar uit, een omgekeerde weg bepleit: 'Nederlandse secessie uit het Koninkrijk, oftewel: fifty ways to leave your lover(s)' – Nederland moet klaarblijkelijk het Koninkrijk opblazen door zelf uit te treden. Al deze mogelijkheden hebben echter hun eigen complicaties en stuiten op tal van obstakels. In de slotpagina's over de toekomst van het

Koninkrijk bekent de auteur minder dan ooit te weten hoe het verder moet. Hij stipuleert dat het Koninkrijk moet worden opgevat als 'een rechtsgemeenschap, die garant staat voor handhaving van mensenrechten, democratie, deugdelijke rechtspraak, behoorlijk bestuur en bewaking van de rijksgrenzen. Meer moet Den Haag niet op zijn schouders willen nemen.' (blz. 214); en dit is al heel wat. Verder spreekt hij van schuldsanering, afschaffing van de ontwikkelingshulp en over de mate waarin Nederland verantwoordelijk moet (en kan) zijn voor drugsbestrijding. 'In ieder geval moeten we nog lang met dit Koninkrijk leven', zo is zijn eindconclusie, 'realistischer en een aantal illusies armer, zonder de rooskleurige zorgeloosheid waarmee het vijftig jaren geleden tot stand kwam'. (blz. 215) De studie wordt afgesloten met een personenregister. John Jansen van Galen is journalist en werkt voor *Het Parool* en de NOS-radio. Zijn studie kwam tot stand in samenwerking met de Wiardi Beckman Stichting. (F.v.d.B.)

Ronald A. Walker: Multilateral Conferences. Purposeful International Negotiation.

Basingstoke: Palgrave Macmillan Ltd., 2004; xxii + 281 blz.; £78,20 ISBN 1-4039-3321-9

Deze studie beoogt een 'elementaire introductie te zijn in hoe multilaterale conferenties werken, en wat men, participierend in zo'n conferentie, kan doen om de uitkomst ervan te beïnvloeden'. Vertegenwoordigers van staten (meestal vertegenwoordigers van regeringen) nemen aan dergelijke bijeenkomsten deel. Overigens kunnen Internationale Organisaties zowel participant als doelwit van multilaterale conferenties zijn. Zij variëren van een bijeenkomst van

de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties tot kleine groepjes vertegenwoordigers van de Europese Unie die bijeenkomen om iets recht te zetten. De auteur is een Australische ex-diplomaat, die zijn beroep uitoefende in een periode dat zijn land een belangrijke rol speelde bij kwesties als de 'Uruguay Round trade agreements', de 'Chemical Weapons Convention', de totstandkoming van een regeling van het Cambodja-conflict, het 'South Pacific Environmental Programme', enz. Multilaterale bijeenkomsten worden gekenmerkt door bijzondere procedures en processen. Speciale middelen, strategieën en bekwaamheden dienen door de participanten te worden ontplooid, willen zij bepaalde doeleinden kunnen bereiken. Walker licht het proces en de daarbij behorende infrastructuur van de multilaterale diplomatie in drie delen minutieus door. In het laatste deel wordt 'de waarde' van dergelijke conferenties geëvalueerd, met aandacht voor de kritiek die erop wordt uitgeoefend. Ze worden vaak afgedaan als 'inefficient or ineffective or, conversely, denounced as too powerful and illegitimate' (blz. 245). Maar wat men er ook tegen in kan brengen, er is inderdaad 'no clear demarcation between the use of multilateral conferences for the individual (anarchic) purposes of governments, the exercise of power or collective governance' (blz. 255). Ze nemen soms belangrijke besluiten en geen enkele regering kan het zich (lange tijd) veroorloven er niet aan deel te nemen. In een apart hoofdstuk (blz. 227-241) behandelt Walker de 'nationale stijl' van deelnemers aan conferenties: zo kwalificeert hij Canada als 'the champion mediator'. Er is geen land dat dichterbij de Verenigde Staten staat, maar desalniettemin weet het zijn eigen identiteit te bewaren. Het heeft unieke banden met landen in bijna

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Coen Melman (C.M.), student aan de Universiteit van Amsterdam en stagiaire bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website:

www.clingendael.nl/library/publications

de gehele wereld. Frankrijk heeft een 'exceptionally high-quality foreign service' en een paradoxale wereldop-tiek: 'a global perspective but a highly self-centred one'. Duitsland vertoont weinig 'aptitude for conference diplomacy' en Nederland was jarenlang vertegenwoordigd door activistische, progressieve delegaties, 'in the middle ground on many issues, reaching out to the Third World and seeking compromise positions'. In later jaren, toen de regeringen conservatiever werden, waren zij minder actief en sterker gepreoccupeerd door Europese zaken. (F.v.d.B.)

Andrew F. Cooper, John English & Ramesh Thakur: Enhancing global governance: Towards a new diplomacy.

Tokio/New York/Parijs: United Nations University Press, 2002; xi + 308 blz. (met register); \$ 31,95; ISBN: 92-808-1074-X

Deze bundel is het resultaat van twee conferenties (in Canada resp. Japan), gehouden onder auspiciën van de United Nations University. Dit is een orgaan van de VN dat wetenschapslieden uit de gehele wereld samenbrengt teneinde vraagstukken te bestuderen op het gebied van 'peace and governance, environment and sustainable development, and science and technology in relation to human welfare'. De UNU heeft haar hoofdkwartier, dat planning en coördinatie van onderzoek, training en publicatie verzorgt, in Tokio. De op bovengenoemde conferenties gepresenteerde inleidingen vonden ten slotte hun weg in deze bundel met vijftien essays. In deze essays wordt aandacht geschonken aan nieuwe diplomatieke praktijken die zich ontwikkelen via 'bottom-up modes of leadership from (...) so-called "like-minded" states' en als gevolg van

de grotere rol van de 'civil society' in de contemporaine diplomatie. Het aantal 'private and public non-state actors' is geweldig toegenomen. Tegen deze achtergrond wordt het veranderend patroon van de diplomatie binnen de VN-structuur als gevolg van het optreden van 'like-minded nations' en NGO's nader geanalyseerd; komt de vraag aan de orde hoe substantieel deze nieuwe diplomatie is; en waarom de Verenigde Staten niet tot deze 'like-minded' staten behoren. Verder worden lessen getrokken uit de beweging om 'anti-personnel'-mijnen uit te bannen en worden de ontwikkelingen rondom (de vestiging van) het Internationale Strafhof behandeld. Ook komen de consequenties van de mondiale ontwikkelingen op het gebied van industrie en handel aan de orde en is er een artikel over gedragscodes met betrekking tot kinderen die in gewapende conflicten worden betrokken. Ten slotte wordt de kwestie van de VN-sancties tegen UNITA (Union for the Total Independence of Angola) geanalyseerd. Dit laatste geval, waarbij een 'moribund UN sanctions regime was transformed by taking the initiative and doing diplomacy differently', en waar NGO's en de diamantindustrie bij het diplomatieke proces werden betrokken, wordt een goed voorbeeld genoemd van de mogelijkheden van diplomatieke innovatie (blz. 262). De bundel wordt afgesloten met het artikel 'Security in the new millennium', van de hand van Ramesh Thakur, lid van de redactie en vice-rector van de United Nations University. (F.v.d.B.)

K. Vignard (red.): The 2005 NPT Review Conference (Disarmament Forum 4, 2004).

Genève: United Nations Institute for Disarmament Research, 2004; 72 blz. ISSN: 1020-7287

Deel vier van *Disarmament Forum* staat in het teken van de *Review Conference* die in mei 2005 wordt gehouden over het non-proliferatieverdrag (NPT). Sinds de eerste herzieningsconferentie, vijf jaar geleden, is het verdrag geconfronteerd met lastige problemen. Drie staten, te weten India, Israël en Pakistan, behoren nog altijd niet tot de ondertekenaars, terwijl Iran en Noord-Korea dwarsliggen (o.a. artikel 2 in deze bundel). Een verspreidde privaat netwerk van atoomgeleerde Kahn nucleaire informatie (artikel 3). Ook is er een trend ontstaan dat landen zich vooral richten op het tegengaan van verspreiding, maar de ontwapening terzijde schuiven en zelfs nieuwe bewapeningssystemen ontwikkelen (o.a. artikel 1). De vraag die hierop wordt gesteld in zes artikelen en één speciaal commentaar van het hoofd van het Internationaal Atoom Energie Agentschap, Elbaradei, is of het NPT hier adequaat op kan reageren. Enkele auteurs, onder wie Elbaradei, denken dat ondersteunende maatregelen voldoende zijn. Zij pleiten voor meer middelen en bevoegdheden voor het verdrag, waarbij een strak tijdschema, een voortdurende wil en groot vertrouwen als basis dienen (artikel 1 en 4; Elbaradei). Realistisch is het artikel van George Perkovich over diverse strategieën om met niet-ondertekenaars om te gaan. Volgens Perkovich zouden onze verwachtingen weleens aangepast moeten worden. De overige drie artikelen stellen dat de aanpak veelzijdiger moet worden of al is. Het non-proliferatieverdrag is slechts een onderdeel van een omvattend geheel aan maatregelen op het gebied van internationaal recht, media, banken, NGO's en onderlinge verdragen om nucleaire verspreiding tegen te gaan. Over ontwapening daarentegen spreken deze auteurs nauwelijks. (C.M.)