

Oost-Europese democratie met vraagtekens

Padraic Kenney:

The Burdens of Freedom. Eastern Europe since 1989.

Londen: Zed Books, 2006; 224 blz.; £ 50,= (hb)/£ 12,99 (pb);

ISBN: 978-1-842776629 (hb)/978-1-842776636 (pb)

Padraic Kenney: The Burdens of Freedom. Eastern Europe since 1989.

Londen: Zed Books, 2006; 224 blz.; £ 50,= (hb)/£ 12,99 (pb);

ISBN: 978-1-842776629 (hb)/978-1-842776636 (pb)

Er zijn boekenkasten vol geschreven over het moeizame transformatieproces in Midden- en Oost-Europa. Padraic Kenney, hoogleraar geschiedenis aan de Universiteit van Colorado (Boulder), voegt daar een erudiet en vlot geschreven geschiedenis van vijftien landen in hun transitie van communisme naar democratie aan toe. Er zijn winnaars en verliezers geweest in het harde proces van transformatie en aanpassing. De herstructurering heeft geleid tot nationale verdeeldheid en economische ongelijkheid, maar volgens Kenney zijn alle landen op weg naar hetzelfde doel: democratische eenheid en welvaart. Het is opvallend dat hij ronduit optimistisch blijft over deze opbouw. Ondanks alle hindernissen en de uitbarsting van geweld die de transformatie vergezellen, ziet de auteur vooral dynamiek, enthousiasme en overal een groeiende *civil society*. Alle Midden- en Oost-Europese staten zijn beter af dan vóór 1989. Er is meer politieke en economische vrijheid, betere toegang tot informatie en consumptiegoederen, en meer veiligheid.

De auteur slaagt er door zijn thematische aanpak in, het proces

van de opbouw van democratische stabiele staten en hun integratie in internationale structuren in slechts 150 pagina's te beschrijven. Dat is een knappe prestatie, gezien alle diverse dimensies die hij analyseert. Tegelijkertijd is het bijna onvermijdelijk dat hij soms wel al te gemakkelijk tot bepaalde conclusies komt. De toonzetting is voorts nogal negatief wanneer de auteur de rol van het Westen bespreekt, terwijl omgekeerd het glas altijd meer dan halfvol is als hij de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa analyseert. Dat laatste is weliswaar verfrissend, maar niet altijd goed onderbouwd. Kenney's centrale boodschap luidt dat sommige landen direct op het pad van de politieke democratie zijn beland, terwijl andere ver achterop zijn geraakt, maar dat alle landen wel dezelfde reis naar hetzelfde eindpunt maken. Hij geeft als voorbeeld Servië, waar in het jaar 2000 Milošević werd afgezet in een niet-gewelddadige revolutie. De schok die drie jaar later door dat land ging na de moord op premier Zoran Djindjić ziet Kenney als een stap naar een nieuwe politieke cultuur.

Met net zoveel recht zou men kunnen stellen dat de moord op de Servische premier de democratisering van Servië ver heeft teruggeworpen. Er is nog weinig te bespeuren van nationale zelfreflectie, een levendige *civil society* en een brede intellectuele oppositie tegen een nationalistische politiek. En vooral de laatste twee aspecten vindt de auteur wel erg belangrijk voor het bekijken van verandering, zo blijkt al uit de inleiding. Uit een brede en onvolledige schets van de oppositie tegen het communistische systeem in het laatste decennium vóór 1989 leidt hij een algemene regel af ten aanzien

van de val van het communisme: voor vreedzame en duurzame revolutionaire veranderingen van een autoritair regime naar een stabiele democratie zijn op zijn minst een generatie van intellectueel verzet en vijf jaar van publieke oppositie nodig.

Het eerste hoofdstuk gaat o.a. over de wijze waarop de Oost-Europese economieën zich hebben ontwikkeld tot serieuze concurrenten van hun westerse burens. Dit proces moet niet worden opgevat als een overwinning voor het neoliberalisme, integendeel, vele wegen leiden naar Rome. Kenney benadrukt dat vooral de mate van sociale en economische ontwikkeling vóór de val van het communisme de kans op een succesvol hervormingspad beïnvloedt. Voorts waren burgerlijk activisme en een sterke stedelijke infrastructuur belangrijke factoren. De auteur laat ook zien wat het effect van oorlog en vluchtelingen is op bijvoorbeeld de economie van Albanië en Macedonië ten tijde van de oorlog in Kosovo. Deze landen namen toen méér vluchtelingen op dan alle westerse landen te zamen tijdens de gehele Joegoslavische oorlog. De auteur toont zich voorts kritisch over de westerse vrees voor de instroom van economische vluchtelingen, die volgens hem niet door feiten wordt gestaafd. Hij zet zich eveneens scherp af tegen de recent toegenomen bedenkingen tegen verdere uitbreiding van de Europese Unie. Deze terughoudendheid heeft geleid tot het weg nemen van prikkels voor hervormingen en stimuleert een politieke terugkeer van voormalige communisten en populistten op het politieke toneel.

In hoofdstuk twee worden de gevaren van populisme en etnisch nationalisme echter juist genuanceerd. Het nationalistische en extremisti-

sche gedachtegoed is niet sterker bij Oost-Europese partijen dan bij hun tegenhangers in West-Europa. Deze ideeën hadden vooral succes in het klimaat van economische onzekerheid van medio jaren negentig, maar de partijen hebben sindsdien hun boodschap aangepast of zijn dramatisch verkleind. De auteur lijkt daar voorbij te gaan aan de kracht van het Servische nationalisme, de grootte van de Roemeense nationalist en de groeiende aanhang voor Bulgaarse populist. De rest van het hoofdstuk bestaat uit een bespreking van de uiteenlopende soorten minderheden in Oost-Europa en een adequate, maar nogal beschrijvende paragraaf over het uiteenvallen van Joegoslavië.

Hoofdstuk drie, ontegenzeggelijk het meest interessante, behandelt de erfenis van het verleden, waarbij de leidraad is hoe deze erfenis de pogingen van Oost-Europese landen tot een democratische politiek en hun visie op hun plaats in de wereld beïnvloedt. Niemand ontkomt eraan de prijs voor de onafhankelijkheid te betalen, aldus Kenney. De uitlevering van de Kroatische generaal en vermeende oorlogsmisdadiger Ante Gotovina vormt voor Kroatië de sleutel voor de toegang tot de EU. Zijn Albanese tegenhanger Ramush Haradinaj, voormalig leider van de UCK en de latere premier, maakte met zijn vrijwillige gang naar het Tribunaal in Den Haag juist de weg vrij voor de onafhankelijkheid van Kosovo. Ook over de revolutieperiode is veel lezenswaardigs te noteren. Het is opmerkelijk dat weinig landen 1989 groots vierden, deels dank zij de vrees dat er te veel compromissen zijn gesloten tussen de oppositie en de communisten. Het is ook opvallend dat overal juist twintigers en dertigers werden benoemd en juist de anti-communistische dissidenten (de helden van 1989) na een paar jaar uit beeld verdwenen. Volgens Kenney

vormden zij een slechte herinnering voor degenen die niet opstonden tegen het communistische regime. Een betere verklaring is de mate waarin dissidenten zich konden aanpassen aan een democratische politiek, waarin het uiteindelijk ging om concrete resultaten.

De problematiek van het onderzoek en straffen van functionarissen die hadden gecollaboreerd met het communistische systeem, is eveneens interessant. De auteur gaat in op het verschil in benadering tussen landen (zo kozen de Tsjechen voor een systeem van uitsluiting uit publieke ambten, terwijl de Polen tot voor kort liever een streep onder het verleden zetten) en plaatst kanttekeningen bij de mogelijkheden om op een betrouwbare en rechtvaardige wijze collaboratie te straffen. Met betrekking tot de omgang met de repressie onder Stalin constateert Kenney dat landen er vooral huiverig voor zijn de *geschiedenis* uit handen te geven. De geschiedenis bood immers juist zoveel mogelijkheden om slachtoffer, verzetsheld, collaborateur of onderdrukker te zijn. Een beoordeling van die tijd zou al snel leiden tot een eigentijds politiek slagveld over het verleden. In Midden- en Oost-Europa zijn daarom geen waarheids- en verzoeningscommissies opgericht, zoals in Zuid-Afrika. Deze verklaring lijkt wat al te gemakkelijk.

Wat maakt dat landen succesvol omgaan met hun verleden? Is dat bijvoorbeeld westerse druk of zijn het landen met een grote democratische traditie en penetratie van westerse normen? De veranderingen in bijvoorbeeld Slowakije, Roemenië en Kroatië zouden deze ondersteunen. Kenney bewijst met het voorbeeld van Tsjechië dat bovenstaande verklaringen niet dekkend zijn. Ondanks sterke westerse wortels en een president die voortdurend hamerde op morele

vraagstukken, hebben de Tsjechen zich toch verzet tegen een onderzoek naar de meest schaamtevolle episode in hun geschiedenis, namelijk het doden van duizenden Tsjechische Duitsers gedurende de gedwongen verdrijving in 1945-1946. Slechts 3% van de Tsjechen was bereid officieel excuus aan te bieden, terwijl in Polen – waar de verdrijving veel minder zwaar was en de bevolking juist veel meer te lijden had gehad van de Duitse bezetting – bij een vergelijkbaar onderzoek maar liefst 33% van de ondervraagden daartoe bereid was. De auteur meent dat de omgang met het verleden in Polen wordt vergemakkelijkt door de aanwezigheid van een sterke *civil society* en als gevolg van de grootte van het land. Een groot land is minder kwetsbaar voor bedreigingen door etnische geschillen of taal.

De verzoening met het verleden bestaat in de voormalige communistische landen tegenwoordig vooral uit de problematiek van onteigening en teruggave van bezit aan de oorspronkelijke eigenaren. Maar ook dat geeft de nodige problemen, waarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de rooms-katholieke kerk die opeens weer grootgrondbezitter wordt, of aan land, kastelen en cultuurogoed dat opnieuw in handen komt van oude (Duitse) adel. De nostalgische hang naar een (communistisch) verleden, een andere actuele trend, wordt door Kenney sterk gerelativeerd en juist positief bekeken. Dat verleden biedt iedereen wat wils: voor sommigen stabiliteit en relatieve welvaart, voor anderen grotere aandacht voor sociale kwesties, en voor sommigen was het de tijd van nationale grootheid. De auteur blijft onveranderlijk optimistisch: '[t]he surprise is that the mutability of memory is becoming accepted.'

In de laatste twee hoofdstukken (over de democratiseringspolitiek en

de betekenis van Oost-Europa voor het 'nieuwe' Europa) blijft de auteur positief over de interne krachten. Behalve de mate van steun van westerse landen is vooral de aanwezigheid van een *civil society* bepalend voor de mate van democratie en stabiliteit. Ook naar buiten toe blijkt Midden- en Oost-Europa minder een lijdend onderwerp van westerse dominantie, maar vooral een onafhankelijke en invloedrijke actor. Kenney noemt o.a. de brede steun aan de regimeverandering in het Midden-Oosten. Niet onwetendheid of financieel gewin – een aantal landen kreeg NAVO-bases in ruil voor steun – maar vooral de toegenomen eigenwaarde leidde tot een opstelling in de kwestie-Irak die botste met die van de Europese bondgenoten. De Oost-Europeanen weten wat het is om onder een dictatuur te leven, willen hun vrijheid verspreiden en hebben het idee dat zij ook iets te bieden hadden, namelijk kennis over het opbouwen van een democratie, een *civil society* en een levensvatbare economie. Dat hun ervaring niet door de Amerikanen is gebruikt, doet niets af aan de kennis en waarden van deze nieuwe Europese landen. Zij

dragen ook bij aan de vorming van het nieuwe Europa, doordat zij het idee van Europa heel serieus nemen. Zo dragen de Polen sterk bij aan het debat over Europese waarden; ook de sterke band tussen de nieuwe EU-landen en de Verenigde Staten zal van grote invloed zijn. Of die laatste twee ontwikkelingen nu zo gunstig zijn, blijft onbesproken.

Een belangwekkend punt dat Kenney in het laatste hoofdstuk aanroert, is de vraag of alle westerse inspanningen voor multi-ethniciteit en democratie wel juist zijn. Landen met stabiele democratieën blijken juist homogene staten. De auteur stelt provocerend de vraag of het Westen door de deugden van multi-ethniciteit te prediken en Oost-Europese landen te dwingen hun traditie op dat vlak niet te negeren, niet juist het tegendeel heeft bereikt. De auteur meent wél dat een supranationaal Europa één van de beste garanties is voor pluriformiteit. Het aanbieden van een tijdpad voor lidmaatschap van de Europese Gemeenschap/Unie zou, ook als men naar de kosten kijkt, het beste middel zijn geweest om de Joegoslavische oorlogen te voorkomen. Militaire

interventie, humanitaire hulp en wederopbouw hebben 107 miljard dollar gekost, terwijl een pakket van schuldenverlichting en ontwikkelingshulp om versnelde toegang tot de EU (toen nog EG) te krijgen, naar schatting slechts 11 miljard dollar zou hebben gekost. Dat is achterafpraat, maar uit het oogpunt van staatsopbouw en de westerse ingrepen in Afghanistan en Irak, en mogelijke toekomstige westerse interventies, wel iets om over na te denken. Hoewel dit boek niet handelt over de uitbreidingsproblematiek en de grenzen van de uitbreiding, kunnen er voldoende argumenten in worden gevonden om de recente terughoudendheid van Europa op dit vlak te heroverwegen. Kenney heeft er alle vertrouwen in, gezien zijn concluderende woorden: '[e]ven if expansion is not in the works, the conversation about expansion continues.'

Sipke de Hoop

Dr Sipke de Hoop is universitair docent Midden- en Oost-Europese Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Rusland als doorleefde ervaring

Karel Onwijn:

Van onze correspondent. Standplaats Moskou.

Amsterdam: KIT Publishers, 2006; 224 blz.; 17,50 euro; ISBN: 90-6832-593-0

Dit is deel vier in een serie onder de titel *Van onze correspondent*; eerdere standplaatsen waren Nairobi, Tilburg en Peking. Karel Onwijn heeft met dit deel een buitengewoon leesbaar en informatief Ruslandboek geschreven

vanuit een grote persoonlijke betrokkenheid. De aanduiding 'Ruslandboek' is geheel verdiend, omdat Onwijn erin is geslaagd in 224 bladzijden een zeer compleet beeld te geven van het leven in Rusland sinds het uiteenvallen van de Sovjetunie. Het is tegelijkertijd een soort autobiografie van de historicus Onwijn, die als student (nog net tijdens de Koude Oorlog) gebiologeerd raakt door het raadsel Rusland, voor een journalistieke stage naar Moskou gaat, vervolgens acht jaar in Moskou woont en aldaar werkt

als correspondent voor een aantal kranten in Nederland en België, zich intens inlaat met alle aspecten van het leven in Rusland, er vrienden maakt en een professioneel journalistiek netwerk opbouwt, er trouwt en vader wordt, om zich ten slotte weer in Nederland te vestigen en zich te verbazen over zijn ambivalenties jegens beide landen en volkeren.

Het is een ontwikkeling die verscheidene correspondenten hebben doorgemaakt sinds de jaren '90 van de vorige eeuw, sinds Rusland door

Gorbatsjovs politiek van *glasnost* en *perestrojka* een fase van fundamentele verandering inging en buitenlanders metterdaad in Rusland konden gaan wonen en werken. Tegelijkertijd laat Onwijns boek ook zien hoezeer bepaalde constanten het Russische leven en de Russische mentaliteit zijn blijven bepalen door alle stormachtige veranderingen en onzekere tendensen heen, en hoe ook de restauratieve verschijnselen van dit moment hierop in hoge mate zijn terug te voeren. Zijn Ruslandbeeld geeft de visie van een historisch onderlegde journalist, met een systematische aandacht voor de concrete sociologie van zijn Russische omgeving; directe ervaringen en concrete waarnemingen worden regelmatig in een breder, generaliserend kader geplaatst.

De titel van het openingshoofdstuk, 'Kenniss maken met een buitenaards universum', doet recht aan de fascinerende vreemdheid die iedereen altijd heeft ervaren die zich serieus in Rusland heeft verdiept, die taal geleerd heeft en er gewoond

heeft. Voor de ervaren Ruslandganger betekent de lectuur van Onwijns boek een voortdurende stroom van herkenning en *déja-vu*-ervaringen; voor wie Rusland niet kent, moet het ronduit verbijsterend zijn. Daarbij komt onvermijdelijk de vraag op: als het leven in Rusland werkelijk zo chaotisch, absurd, bureaucratisch, corrupt, autoritair, onpraktisch, ongerieflijk, onvrij en tegenstrijdig is, wat brengt iemand van buiten er dan toe er steeds weer naar terug te keren en er met liefde over te blijven praten? Dit boek geeft daar niet zozeer een sluitend antwoord op, want dat is onmogelijk; het is eerder een zeer gedetailleerde formulering van de vraag zelf. Het belicht alle relevante aspecten van het leven in Rusland. De negatieve kanten die zo onvermijdelijk en prominent naar voren komen, betreffen haast zonder uitzondering de institutionele, abstracte, bureaucratische verschijnselen, waar de Rus van de wieg tot het graf aan onderworpen is.

Maar de uiteindelijke balans wordt toch bepaald door de individuele

stellingname van de auteur en door zijn emotionele betrokkenheid, die vooral gevoed lijkt te worden door de vriendschappen en individuele contacten, door gedeelde ervaringen en zo nu en dan ook door een triomfervaring, wanneer men door slimme improvisatie het systeem te slim af kan zijn. Bovendien is het Russische leven in zijn ongrijpbare vreemdheid natuurlijk een onuitputtelijke bron van groteske situaties en kleurrijke of ontroerende anekdoten. In het hoofdstuk 'Omgaan met de Rus en zijn bureaucratie' wordt een fascinerende en genuanceerde taxatie gegeven van de Russische volksaard, van de tegenstrijdigheden, alsmede van de lokale logica, die de Russen in de loop der eeuwen hebben ontwikkeld in hun omgang met het leven in Rusland en met de buitenwereld.

Joost van Baak

Prof.dr J.J. van Baak is hoogleraar Slavische taal- en letterkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

België als Europa in het klein?

J. Beyers & P. Bursens:

Europa is geen buitenland. Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie.

Leuven: Acco, 2006; 217 blz.; 27,50 euro;

ISBN: 90-334-5952-3

De verzuchting van de auteurs komt in het laatste hoofdstuk: tot besluit, waarom is de beeldvorming over het functioneren van de Belgische federatie toch vaak zo negatief? Door commentatoren van buiten, maar ook in de Europese studies, worden onze zuiderburen frequent weggezet als een partner met een trouwe

federale inborst, die in de uitvoering daarvan toch vaak moet lijden onder 'institutionele slonzigheid' (blz. 198). Het leidt ertoe dat Nederland nog wel eens over België heen kijkt – en ten onrechte, volgens de Nederlandse België-kenner Dirk-Jan Eppink. En ook de auteurs van dit boek over het Belgische Europebeleid wijten het negatieve imago aan een fatale combinatie van een naïef ideaalbeeld van het functioneren van politieke systemen en een beperkte blik van de buitenwacht op dat wat politiek en bestuur 'typisch Belgisch' maakt.

Het doel van dit boek is deze laatste leemte te vullen, door het inzichtelijk

maken van het samenspel tussen de Europese en de Belgische politiek. In eerste instantie bedoeld voor Vlaamse studenten 'humaniora', maar de auteurs hopen een breder lezerspubliek te trekken. Hoewel het politicologisch jargon hiervoor nog wel eens een obstakel kan zijn, is een studie in de Nederlandse taal daartoe natuurlijk zeer geëigend. Dit was echter een negatieve keuze, zo onthullen de auteurs in de inleiding heel eerlijk. In opzet was het boek wel degelijk Engelstalig, maar een boek over België bleek voor de grote uitgevers op de internationale markt onvoldoende interessant. Daarom worden in de

EU-studies vaak de grote lidstaten (het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk) ten voorbeeld gesteld, wat een ongewenste wetenschappelijke vertekening in de hand werkt. De opgelegde keuze komt desalniettemin niet alleen de toegankelijkheid van dit boek ten goede, het bood de auteurs in hun eigen woorden de kans hun 'geesten en pennen te scherpen' in het normaliter Engelstalige EU-studies-jargon.

Het boek is een eerste bijdrage aan de europeaniseringsliteratuur waarin wordt ingegaan op het effect van Europa op de Belgische politiek. Dit effect is, zoals de titel al doet vermoeden, niet te onderschatten. In het eerste, theoretische hoofdstuk worden daartoe stellingen geponeerd, die in het vervolg worden uitgeschreven. Om te beginnen de europeanisering van de politiek van de lidstaten, die, in tegenstelling tot wat men zou verwachten, tussen de lidstaten niet tot convergentie heeft geleid. Omdat landen de manier van omgaan met Europees beleid zelf kunnen bepalen, biedt de praktijk zicht op een grote mate van differentiatie al naar gelang nationale politiek en bestuurlijke structuren en tradities. De vervolgvragen, zeker in de complexe Belgische staatsstructuren, zijn of deze *impact* wijst in de richting van 'uitholling' of van 'versterking' van het centrale niveau. Met andere woorden: wint de uitvoerende macht aan zeggenschap ten nadele van wetgevende macht, of zijn het de deelstaten die zich door europeanisering versterkt weten?

Deze discussie komt aan de orde in zeven hoofdstukken, waarin achtereenvolgens ingegaan wordt op de parlementaire en politieke afstemming en vertegenwoordiging van Belgische EU-standpunten in de Raad van Ministers; de rol van politieke partijen; het parlement; en belangengroepen. De slag naar de inhoud

wordt gemaakt in hoofdstukken over het gemeenschappelijk landbouw- en milieubeleid en de praktijk van verdragsherzieningen. Een behandeling van de stekeligheden van het JBZ of GBVB had overigens de spanning tussen intergouvernementeel en federaal ongetwijfeld (nog) sterker belicht. De praktijk van implementatie van Europese wetgeving en beleid vormt het sluitstuk van de analyse.

Een centrale boodschap van het boek is die van Europese beleidsvorming als *tweerichtingsverkeer*. Belgische vertegenwoordigers geven mede vorm aan EU-wetgeving, die op nationaal niveau moet worden geïmplementeerd. Uit de hoofdstukken over dit proces rijst het beeld van voortdurende aanpassing en versterking van processen, in een poging meer centraal te coördineren en de parlementaire betrokkenheid institutioneel te versterken. Van het laatste komt overigens in de praktijk nog niet veel terecht – een constatering die de auteurs mede verklaren uit de breed gedeelde, pro-Europese houding van de Europese elite. Was België met Nederland bij de onderhandelingen over de Kolen- en Staalgemeenschap nog pleitbezorger voor incorporatie van een intergouvernementeel Raad van Ministers in het supranationale bouwwerk van Commissie en parlementaire Assemblee, vanaf de jaren zeventig groeide de politieke steun ten faveure van een federaal Europa. Dit moet mede gezien worden in het licht van het proces van nationale staatsvorming dat in deze periode zijn beslag kreeg, waarbij de idee van Belgische eenheid werd gekoppeld aan het proces van eenwording op Europees niveau. Waar de pro-Europese gezindheid in Nederland vanaf begin jaren negentig door groeiend eurocriticisme werd genuanceerd, speelt de Belgische politiek op EU-niveau nog regelmatig de federale kaart.

Ook heel herkenbaar voor Haagse EU-watchers is de verklaring, door deze *permissive consensus*, van de desinteresse en laksheid van Belgische politieke partijen en hun vertegenwoordigers daar waar het gaat om de pro-actieve behandeling van Europese zaken. De wetgevende macht blijft hiermee zonder twijfel de zwakste schakel in de bepaling van Belgische Europapolitiek, waarin de federale overheid een stevige vinger in de pap houdt. Het is het bekende beeld van de nationale regering als 'poortwachter' tussen het binnenlands en EU-beleid, zichtbaar in de richting en mate van activiteit van decentrale overheden. Zowel Belgische deelstaten als Nederlandse provincies en gemeenten richten zich nog altijd primair op de nationale overheid, alvorens, vaak bij gebrek aan steun, 'Europees te gaan'.

Het boek bestendigt, kortom, het beeld van de EU als een complex, meerlagig systeem, dat van Europa zoveel meer maakt dan buitenland. Maar kunnen we daarmee, zoals in de laatste zin van het boek, stellen dat België fungeert als een Europa in het klein, of: Europa als een België in het groot? Het is ontegenzeggelijk een mooie uitsmijter. En zeker, in het Belgische optreden op EU-niveau komt een aantal ongerijmdheden in het Belgische stelsel wel heel pregnant tot uiting. De ingewikkelde staatsstructuur bemoeilijkt centrale coördinatie; de brede politieke consensus werkt parlementaire en publieke desinteresse in de hand. Maar pas op: ook hier is een beperkte blik gevaarlijk. Zo blijft de groeiende rol van het Europees Parlement door het boek heen opvallend onderbelicht. En waar Europarlementariërs zich steeds vaker en sterker roeren in het Europese wetgevingsproces, wordt de Belgische Europapolitiek traditioneel gedomineerd door een klein aantal federale

'olifanten'. De ervaring en behendigheid van nationale politici in het tot stand brengen van complexe politieke compromissen maakten mannen als Spaak, Tindemans, Davignon, Verhofstadt en Dehaene (auteur van

het voorwoord bij dit boek) bij uitstek geschikt voor het Europese handwerk. En dat zijn de politieke kopstukken die juist Europa zo node mist.

Mendeltje van Keulen

Dr M. van Keulen is verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme* (CESP).

Europese besluitvorming: duidelijk uitgelegd?

Hendrik Vos:

Besluitvorming in de Europese Unie - Een survival kit.

Leuven: Acco, 2006 (eerste druk); 207 blz.; 20,- euro;

ISBN: 90-334-6264-8

Europese besluitvorming is bij uitstek een onderwerp dat door niet-EU-adepten wordt gezien als saai en stoffig. Het gebruik van eurojargon maakt de werkwijze van Brussel nog extra complex. Er worden niet alleen lastige termen gebezigd als verordening, *acquis* en comitologie, ook huis-, tuin- en keukenvoorwerpen kunnen in de EU op omslachtige manier worden omschreven. Zo zijn er komische voorbeelden te vinden, met frases als een enkelvoudig eenmansgraafinstrument, een supplementair systeem voor indirect zicht en de niet voor de weg bestemde mobiele machine.

Moedig is dan ook de poging van Hendrik Vos om in *Besluitvorming in de Europese Unie; een survival kit* het onderwerp op aansprekende wijze voor het voetlicht te willen brengen. Hij doet dit door Europese besluitvorming aan de hand van concrete voorbeelden van de diverse vormen van beslissingen in de Europese Unie te behandelen. Achtereenvolgens worden 'historische beslissingen', Europese wetten, de uitvoering van Europese wetgeving en de open-coördinatie methode uitvoerig beschreven. Het idee achter deze onderverdeling

is dat 'wie Europese besluitvorming wil begrijpen, onderscheid moet maken tussen verschillende soorten van beslissingen,' aldus Vos.

Vos geeft zelf ten geleide al aan dat niet alle categorieën Europese beslissingen aan bod komen. Toch is dit jammer, aangezien een aantal van de terreinen die niet behandeld worden, juist onderwerpen zijn die voor de buitenwacht zo onoverzichtelijk zijn, zoals besluitvorming op meer intergouvernementele beleidsterreinen (de totstandkoming van een Europees buitenlands beleid, justitiële en politieke samenwerking) en Europese deelname aan internationale overeenkomsten. Ook de jaarlijkse begrotingsonderhandelingen, de rol van de monetaire unie en andere vormen van verdergaande samenwerking, zoals Schengen, blijven buiten beschouwing.

Voordat Vos de diverse soorten beslissingen behandelt die in zijn boek wél aan bod komen, staat hij stil bij de theorieën over Europese besluitvorming uit de politieke wetenschap. Dit hoofdstuk geeft een wetenschappelijk tintje aan het veelal beschrijvende boek. De aloude tegenstelling van het intergouvernementalisme versus het neofunctionalisme passeert de revue, maar ook modernere theorieën zoals het *principal-agent*-perspectief, vormen van institutionalisme, netwerktheorieën en *multilevel governance* worden besproken. Aardig is wel dat een groot deel van deze uitgewerkte

theorieën weer terugkomen in het concluderende hoofdstuk, echter zonder deze weer expliciet te noemen; herkenbaar voor de ingewijde, maar geen storend theoretisch geneuzel voor een leek.

De eerste vier hoofdstukken van het boek geven een gedegen beschrijving van de totstandkoming van de diverse soorten beslissingen: van het Constitutioneel Verdrag tot verordeningen en comitologie. In het hoofdstuk 'Historische beslissingen' wordt de totstandkoming behandeld van beslissingen die het aanzien van de Unie veranderen of een sterke impact hebben op het functioneren van de Unie in haar totaliteit. Dit brede spectrum, van nieuwe verdragen tot uitbreidingsbeslissingen, is lastig te beschrijven door het veelal politieke en vaak *ad hoc*-karakter en het hoofdstuk blijft daardoor wat ongestructureerd.

De hoofdstukken over Europese wetten en de uitvoering van Europese wetgeving bevatten juist tal van duidelijke schema's en veel cijfers en vergelijkingen. De instellingen van de Europese Unie worden behandeld in verscheidene hoofdstukken, hetgeen wat onordelijk kan overkomen. Wél is lovenswaardig dat Vos niet alleen de formele gang van zaken belicht, maar ook ruim aandacht schenkt aan de informele gang van zaken in het Europese kwartier van Brussel. Deze benadering en het grote aantal concrete voorbeelden maken het boek

minder droog dan andere werken over de besluitvorming in de EU.

In het laatste inhoudelijke hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de deelname van het federale België aan de Europese besluitvorming. Wie in dit gedeelte van het boek een helder en duidelijk overzicht verwacht van de verdeling van bevoegdheden tussen de diverse Belgische bestuurslagen, komt bedrogen uit. Het hoofdstuk richt zich eerder op de lezer met behoorlijke voorkennis van het Belgisch staatsbestel. In het hoofdstuk is wel een analyse van rol en invloed van wetgevende regio's binnen de Europese Unie te vinden, uitgewerkt naar Belgisch voorbeeld. Conclusie hierbij is dat de rol die de wetgevende regio's

kunnen spelen op het Europese vlak, grotendeels afhangt van de ruimte die hun hiervoor gegeven wordt door het centrale of federale niveau.

Na het lezen van *Besluitvorming in de Europese Unie; een survival kit* blijft bij mij de twijfel bestaan of Vos inderdaad de ondertitel van het boek, 'een survival kit', geheel waarmaakt. Het boek is echter zeer toegankelijk en geeft zeker een goede inleiding tot de formele en informele aspecten van Europese besluitvorming. Onduidelijk blijft ook voor wie Vos het boek nu precies geschreven heeft: voor een studieboek blijft het te beschrijvend, voor de ingewijde te bekend en voor de leek toch te uitgebreid. Maar voor diegene die na het lezen van deze

boekbespreking zich nog steeds afvraagt wat er in het Berlaymontgebouw wordt bedoeld met eurojargon als een 'enkelvoudig eenmansgraafinstrument', een 'supplementair systeem voor indirect zicht' en de 'niet voor de weg bestemde mobiele machine', hierbij de vertaling: respectievelijk 'spade', 'achteruitkijkspiegel' en 'grasmaaier'.

Mirte van den Berge

Drs Mirte van den Berge studeerde politicologie, met een specialisatie Internationale Betrekkingen. Zij is werkzaam bij het *Clingendael European Studies Programme* (CESP).

Ongegronde angst voor economisch 'Fort Azië'

Naoko Munakata:

Transforming East Asia – The Evolution of Regional Economic Integration.

Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2006; xix + 258 blz.; \$ 24,95 (£ 14,99); ISBN: 0-8157-5887-1

Oost-Azië staat aan de vooravond van een nieuwe fase in de economische samenwerking. De landen in de regio kunnen het economisch regionalisme (ofwel door de overheid gestuurde samenwerking) ombuigen in een effectief subsysteem van de mondiale instituties. Integratie helpt het wederzijds wantrouwen tussen de landen van Noord- en Zuidoost-Azië te verzachten. Daarnaast vergroot zij de stabiliteit in de meest dynamische regio van de wereld, die een derde van de wereldbevolking herbergt en een vijfde van het mondiaal bruto product genereert. De drie grote mogendheden in de regio – Japan, China en de Verenigde Staten – staan in een

historische constellatie die het mogelijk maakt economische integratie in Oost-Azië naar een nieuw niveau te tillen. Aldus Naoko Munakata, schrijfster van het boek *Transforming East Asia*. Munakata is senior diplomaat bij het Japanse ministerie van buitenlandse zaken en was voor haar onderzoek als gastonderzoeker verbonden aan het *Center for Northeast Asian Policy Studies* van de *Brookings Institution* in Washington.

Dit gemakkelijk leesbare boek is waardevol vanwege de gedetailleerde chronologie van de evolutie van regionale economische integratie in Oost-Azië. Munakata beschrijft de functionele, rationele economische berekening waarmee leiders te werk gaan, maar merkt daarbij wel op dat staten door politieke factoren en gebrekkige binnenlandse voorbereidingen niet altijd zo rationeel calculerend handelen. Een historische les is dat wanneer de drang naar regionale samenwerking zwak is, (aanstaande)

deelnemers de nadruk neigen te leggen op *wie* mag aanschuiven voor onderhandelingen in plaats van *waarover* de samenwerking zou moeten gaan.

De eerste hoofdstukken schetsen de achtergrond: de veranderende attitudes en nieuwe visie van leiders in de regio, alsmede de groei van buitenlandse investeringen en regionale productienetwerken. Deze culminerend in de huidige ambitie en in het daarbij gehanteerde pragmatisme. Munakata bekritiseert pessimisten die regionale samenwerking zien als ongewenste tegenhanger van 'globalisering' en antiwesters sentiment, en beargumenteert dat dergelijke samenwerking juist een bijdrage kan leveren aan mondiale handelsliberalisering. Preferentiële handelsovereenkomsten zijn volgens de schrijfster een pragmatische manier om regionale problemen tijdig en gericht te behandelen en beleidsverbeteringen te genereren die uiteindelijk ook op mondiaal niveau

worden aangenomen. Daarnaast helpt grotere aandacht van politieke leiders binnenlands verzet tegen grotere internationale concurrentie te overwinnen. Regionale samenwerking in Oost-Azië is toegenomen door defensief regionalisme, intraregionale economische onafhankelijkheid en intraregionale competitieve dynamiek. Zij wordt daarentegen tegengewerkt door gebrek aan samenhang als gevolg van diversiteit en wantrouwen, buitenregionale afhankelijkheid en terughoudendheid over institutionalisering.

Deze punten worden uitgewerkt in vier hoofdstukken die opeenvolgende fasen in de evolutie van regionale integratie schetsen. De eerste fase loopt van het Plaza Akkoord (een akkoord over wisselkoersen van de – toenmalige – G-5) in 1985 tot 1992. Deze periode kenmerkt zich door defensief regionalisme: de zoektocht naar een regionaal forum en de oprichting in 1989 van de *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC). APEC ontpopt zich in de tweede fase tot het belangrijkste samenwerkingsverband. Ook wordt nu gezocht naar een manier waarop een verbond van louter Oost-Aziatische landen vorm kan krijgen. Met de financiële en economische crisis van 1997 begint de derde fase, die de regio bevrijdt van het taboe op *East Asia-only frameworks* en vrijhandelsovereenkomsten (*Free Trade Agreements* of FTAs). Traditionele obstakels worden overwonnen en de Verenigde Staten reageren positiever op voorstellen voor economische samenwerking. De vierde periode begint in 2000 met het voorstel van China voor een ASEAN-China FTA. Verhoudingen in de regio veranderen fundamenteel door de opkomst van China; de wedloop voor handelsovereenkomsten in de regio en intraregionale competitieve dynamiek neemt een vogelvlucht.

Het laatste inhoudelijke hoofdstuk

gaat in op de rol en strategie van de drie grootste mogendheden in de regio: Japan, de Verenigde Staten en China. Deze dienen binnenlandse beleidsvraagstukken aan te pakken voordat zij een werkelijk positief effect kunnen hebben op Oost-Aziatisch regionalisme. Zo moet Japan een *grand strategy* ontwikkelen, dienen de Verenigde Staten op topniveau meer aandacht aan Azië-beleid te schenken en moet China een betrouwbaarder partner worden voor landen in de regio. De spanningen tussen Japan en China en de militaire opbouw van China worden gezien als grootste struikelblokken voor regionalisme. Desalniettemin is er volgens de schrijfster thans sprake van een historisch verbond dat de mogelijkheid schept voor een werkelijke doorbraak in regionalisme. Nu Japan zijn economie zichtbaar herstructureert, de houding van de Verenigde Staten veel minder negatief is en China investeert in binnenlandse ontwikkeling, kan een positieve alliantie het regionalisme naar het volgende stadium van pan-regionale integratie tillen.

De rationele benadering van economische integratie die dit boek beschrijft en voorstaat, blijkt voor de Oost-Aziatische regio zeer bruikbaar. De conclusie dat Oost-Aziatische landen sterke motieven hebben om open te blijven staan voor andere regio's van de wereld, is in detail beschreven en duidelijk onderbouwd. Kritische analyse en commentaar van de schrijfster zelf blijven echter vaak achterwege, waardoor de lezer zich afvraagt of Munakata als onderzoeker of als Japanse bureaucraat schrijft en redeneert. Dit wordt versterkt doordat allerlei theorieën en citaten zonder uitleg of commentaar aangehaald worden en er geen duidelijke eigen visie naast gezet wordt.

Zo betitelt Munakata Japan en Korea als 'het meest onwaarschijnlijke

koppel dat de golf van bilaterale FTAs in Oost-Azië begon' (blz. 109), om het voorstel van een Japans-Koreaanse handelsovereenkomst (1998) even later zonder veel uitleg neer te zetten als meest logische stap 'als Oost-Azië dan toch aan FTAs zou beginnen'. Ook blijft onduidelijk hoe dit rijmt met de conclusie dat het Chinese voorstel voor een *China-ASEAN FTA* het begin markeerde van de wedloop om handelsovereenkomsten. Het is spijtig dat Munakata, evenmin als grote namen als Drysdale en Baldwin, op dit vlak geen wezenlijke bijdrage heeft kunnen leveren aan de bestaande literatuur.

Ondanks de goed uitgewerkte rationeel-economische benadering is dit boek daarom vooral nuttig voor lezers die verlangen naar overzicht in het complex van ontwikkelingen op het gebied van economische samenwerking in Oost-Azië. Door de chronologische, beschrijvende vorm is het een nuttig (naslag)werk met veel bruikbare noten. De functionele *insider's view* die Munakata biedt is de moeite waard, maar haar behandeling mist de vernieuwende, kritische blik die de lezer zich gewenst zou hebben.

Maaïke Heijmans

Maaïke Heijmans is werkzaam als *Research Fellow for Asia Studies* bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

De Mexicaanse kloof

Alexander Dawson:

First World dreams: Mexico since 1989.

Nova Scotia, Canada: Fernwood Publishing Ltd, 2006; 194 blz.; \$ 22,95; ISBN: 1-84277-660-6

De auteur Alexander Dawson geeft zelf aan dat het jaar 1989 als beginpunt van de beschrijving van Mexico's globaliseringsproces voor veel Mexicanen geen logische keuze is. Mexicanen noemen, wanneer er gevraagd wordt naar memorabele momenten uit hun recente verleden, zelden het jaar 1989. Voor Mexicanen vertellen het jaar 1968 (het jaar van het bloedbad in Tlatelolco), 1985 (de aardbeving in Mexico-stad), 1994 (de inwerkingtreding van NAFTA en het oproer in Chiapas van de Zapatistas) of het jaar 2000 (toen er na meer dan zeventig jaar een eind kwam aan de macht van de PRI) het verhaal van Mexico's moeizame weg naar democratie en globalisering.

In hoofdstuk 2 begint Dawsons beschrijving van het Mexico sinds 1989, wanneer president Salinas aan de macht komt. Zijn zesjaren-termijn (van 1988 tot 1994) karakteriseert de auteur als een periode van grote politieke en economische hervormingen en anderzijds als een tijd van politiek geweld en corruptieschandalen. Kroon op het werk van Salinas werd de *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), het vrijhandelsverdrag tussen Canada, de Verenigde Staten en Mexico, dat op 1 januari 1994 in werking trad voor zo'n 400 miljoen consumenten. Maar 1994 werd niet het gouden jaar waarop Salinas had gehoopt. Door binnenlandse oorzaken, zoals de opstand in Chiapas van de Zapatistas en de economische crisis, leek de verwachte rijkdom van de eerste wereld voor veel Mexicanen

verder weg dan ooit. De auteur wijdt een heel hoofdstuk aan dat rampjaar 1994.

In het volgende hoofdstuk behandelt Dawson de laatste dagen van de *Partido Revolucionario Institucional* (PRI). Met president Zedillo, die in december 1994 aantrad, ontstond meer politieke transparantie in de partij die al sinds 1928 aan de macht was en ooit werd gekenmerkt als 'de perfecte dictatuur'.

Tijdens de presidentsverkiezingen van 2000 gebeurde het onvoorstelbare. De leider van de oppositiepartij PAN (*Partido Acción Nacional*), Vicente Fox, won met zijn verkiezingsleus 'el cambio' (de verandering) die verkiezingen en versloeg zo na zeventig jaar de PRI. Fox beloofde dat een van de belangrijkste thema's van zijn presidentstermijn de migratieproblematiek zou zijn. Dawson gaat in het hoofdstuk 'Bordercrossing in an age of terror' hier verder op in. Van de ongeveer 10 miljoen Mexicaanse immigranten in de Verenigde Staten, verblijven er zo'n 5 miljoen illegaal. Ongeveer 500.000 Mexicanen steken jaarlijks de grens over; bij deze oversteek sterven ieder jaar weer tussen de 300 en 400 migranten. Fox stond hervorming van het migratiebeleid voor, met vrij verkeer van personen, maar 11 september leidde alleen maar tot verscherping van de grenscontrole en verharding van het beleid voor immigranten.

In het hoofdstuk 'A decade of Nafta' gaat Dawson dieper in op de economische verhouding tussen Mexico en de Verenigde Staten. Over de welvaart die NAFTA heeft gebracht, zegt Dawson: '...there are now two Mexicos, the Mexico of the peso and the Mexico of the dollar. Those who have been able to take advantage of increases in trade and access to the

dollar economy have prospered, but those who traditionally made their incomes from the domestic economy are, according to a popular saying, *jodidos* (the screwed)...' (blz. 125)

Ook Fox heeft dus uiteindelijk de kloof tussen het welvarende noorden en het achtergestelde zuiden van Mexico niet kunnen dichten. In hoofdstuk 7, 'Democracy in Mexico', geeft Dawson Fox wel *credits* voor het feit dat het hem gelukt is een grotere politieke vrijheid te creëren, met economische en financiële stabiliteit.

Dawson beschrijft in het laatste hoofdstuk de aanloop naar de presidentsverkiezingen van 2006, maar niet de uiteindelijke uitslag. Dit is jammer, want deze verkiezingsresultaten lieten goed de verdeeldheid binnen Mexico zien. De rechtse Calderón en favoriet van het rijke noorden won de verkiezingen met 35,9%. De kandidaat van het arme zuiden, López Obrador, behaalde 35,3% van de stemmen. De rol van de PRI bleek, met 22,2%, definitief uitgespeeld. Het verschil tussen rijk en arm, noord en zuid, een produkt van de globalisering en NAFTA, komt naar voren in deze verkiezingsuitslag. De vraag is of Calderón, met zo'n minimale overwinning, in staat zal zijn deze twee Mexico's adequaat te regeren. Dawson heeft in ieder geval met dit boek een goede basis gelegd voor een beter begrip van de problematiek waarmee Mexico kampt.

Laura H. de Jong

Laura H. de Jong studeert Romaanse Talen en Culturen aan de Rijksuniversiteit Groningen. In de eerste helft van 2006 verbleef zij in het kader van deze studie in Mexico.