

door Jan Dirk Snel

Democratische modernisering leidt tot uitsluiting en vervolging

Een moderne staat vraagt om natievorming

De Academische Boekengids 60, januari 2007, pp. 11-13.

Vormt de staat een natie? Of is het omgekeerd en bouwt de natie een staat? Drie recente publicaties gaan over deze vraag. De meeste hedendaagse staten kennen immers geen homogene bevolking, maar zijn multi-etnisch. Dat veroorzaakt spanningen. Als de staat één identiteit aan alle burgers probeert op te leggen, schept dat weerstand en uitsluiting. Maar als de staat zijn burgers niet samenbindt, vergroot dat de kans op etnische conflicten.

Je hoeft alleen je paspoort of identiteitskaart te bekijken om de discrepantie te zien. Het document is uitgegeven door een staat – de Nederlandse identiteitskaart heeft het niet alleen over het ‘Koninkrijk der Nederlanden’, maar ook over de ‘Staat der Nederlanden’, een uitdrukking die helemaal niet in de grondwet staat – maar vervolgens geeft het de drager een ‘nationaliteit’, en geen ‘statelijkheid’. Van een staat kun je kennelijk geen lid zijn, van een natie wel.

Het gaat hier niet om een eigenaardigheid van de Nederlandse taal. Het is een algemeen gebruik om over staatsburgerschap te spreken in termen van natie en nationaliteit. Zelfs de branchevereniging waarvan de meeste staten ter wereld lid zijn, heet Verenigde Naties, maar dat kan ook zijn omdat de naam Verenigde Staten al bezet was. Toch heette ook de voorloper, opgericht in 1919, Volkenbond (Société des Nations) en niet bijvoorbeeld Statenbond.

Staten en naties horen bij elkaar. Honderd jaar geleden was dat ook geen gekke gedachte. Er bestonden toen nog geen vijftig staten in de hele wereld, vooral in West-Europa en op het Amerikaanse continent. Inmiddels omvat de aardbol een kleine tweehonderd staten; 192 zijn er aangesloten bij de Verenigde Naties en daarnaast is er nog Vaticaanstad, Taiwan en een aantal gebieden met een wat meer omstreden status.

Een eeuw geleden was de natiestaat de norm. En eigenlijk is dat nog steeds zo. Het probleem is alleen dat de meeste hedendaagse staten geen homogene bevolking kennen, maar eerder multi-etnisch zijn. Dat maakt de vraag naar de verhouding tussen staat en natie extra urgent. Wat een staat is, weten we wel zo ongeveer: een instelling die het geweldsmonopolie met enig gezag in een bepaald territorium uitoefent. De staat is een formele institutie; die kun je dus instellen.

Maar wat is een natie? Kun je een natie vormen zoals je ook een staat kunt oprichten en opbouwen? Is een natie in feite de keerzijde van een staat en daarmee onafscheidelijk verbonden? Of is een natie iets wat van anderen op gevormd wordt, een lichaam dat zich natuurlijk ontwikkelt en in feite niet door bewuste sturing kan ontstaan?

Drie recente boeken houden zich blijkens titel of ondertitel bezig met natievorming (*nation building*) in verschillende delen van de wereld en in verschillende tijdvakken. Theo Brinkel biedt een hoopvol perspectief op het Zuid-Afrika van de afgelopen twaalf jaar in *Nation Building and Pluralism. Experiences and Perspectives in State and Society in South Africa*. De eenheid van een moderne staat kan wel degelijk ruimte bieden aan verscheidenheid, is zijn centrale stelling. Een heel wat grimmiger verhaal vertelt Pieter van der Plank in *Etnische zuivering in Midden-Europa. Natievorming en staatsburgerschap in de XXe eeuw*. Deze studie brengt nauwkeurig de etnische en nationale homogenisering in kaart die tussen 1912 en 1960 in Midden-Europa werd doorgevoerd. Ten slotte redigeerde Francis Fukuyama het boek *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*. Daarin schrijven een dozijn auteurs over Amerikaanse pogingen om sinds de Tweede Wereldoorlog aan natievorming te doen. En dan gaat het met name over de recente bemoeienissen in Afghanistan en Irak.

Maar hebben de auteurs of samenstellers het wel over hetzelfde onderwerp? Wat verstaan zij onder een natie en onder de vorming daarvan?

Met Fukuyama zijn we snel klaar. Deze bekende politiek econoom, tegenwoordig hoogleraar aan de Johns Hopkins University, maakte in het omwentelingsjaar 1989 furore door Hegels oude these over het ‘einde van de geschiedenis’ te herhalen. Twee jaar geleden schreef hij een boekje over *State Building* waarin hij betoogde dat veel van de huidige wereldproblemen voortkomen uit de zwakte van diverse staten. Fukuyama concludeerde dat staten niet te veel taken op zich moeten nemen, maar veel sterker zouden moeten worden in wat ze wel goed kunnen, hun kerntaken.

Wie nu verwacht dat *Nation-Building* een theoretisch pendant vormt, dat de andere zijde van de medaille behandelt, komt bedrogen uit. In de inleiding geeft Fukuyama dat ook met zoveel woorden toe: wat Amerikanen verstaan onder natievorming is gewoonlijk het opbouwen van een staat vergezeld door economische ontwikkeling, schrijft hij. Het boek gaat in feite over de vraag hoe een bezettende of

intervenierende macht een ander land weer op de rails kan krijgen. Hij voegt daaraan overigens wel de rake observatie toe dat de Britse kolonisators van de lappendeken die India tevoren was, wel degelijk een natiestaat hebben weten te maken.

Maar verder blijft het boek steken in algemene vragen over wederopbouw en ontwikkeling na een militaire invasie. Dat is jammer, omdat Irak een voorbeeld is van een land dat langs de lijnen van drie dominante culturen – Koerden, soennieten en sjiieten – in drie naties uiteen lijkt te vallen en Afghanistan uit een groot aantal verschillende bevolkingsgroepen is samengesteld. Hebben dergelijke staten überhaupt een kans? In zijn eigen *State Building* constateerde Fukuyama al dat je op het niveau van organisatie en institutioneel ontwerp het een en ander van buitenaf kunt overdragen of opleggen, maar dat de legitimatie van een staat en de sociale en culturele factoren nauwelijks van bovenaf beïnvloedbaar zijn. In *Nation-Building* concludeert hij dat initiatieven om van buitenaf in schrijnende situaties rechtstreekse humanitaire hulp te bieden, de opbouw van het institutioneel vermogen in een staat verzwakken. Maar helaas komt de werkelijke vraag naar de vorming van naties niet goed uit de verf.

Zo ongeveer het andere uiterste vertegenwoordigt Theo Brinkel, tot aan de parlementsverkiezingen Tweede Kamerlid voor het CDA, in *Nation Building and Pluralism*, het proefschrift waarop hij in juni 2006 promoveerde bij Ernst Hirsch Ballin aan de Universiteit van Tilburg. Brinkel houdt het begrip 'natie' zo ver mogelijk uit de buurt van de staat. Een natie is volgens hem een gemeenschap van mensen met een gezamenlijke taal, godsdienst, cultuur, geschiedenis en zo meer. Naties zijn niet onveranderlijk, voegt hij eraan toe. Maar ze kunnen niet bewust georganiseerd worden. Daarmee vervalt eigenlijk ook de mogelijkheid van *natievorming*, waarover het boek blijkens de titel juist zou gaan. Het gevolg is dan ook dat Brinkel in zijn studie steeds aanhalingstekens moet gebruiken en het vooral heeft over 'natie'-vorming ('nation'-building). Daarmee bedoelt hij wat hij de vorming van een 'body politic' noemt, een staatsgemeenschap dus: de poging om de banden tussen de burgers van een staat aan te halen en te richten op de verhouding tussen staat en burgers.

De vruchtbare middenweg neemt Pieter van der Plank in *Etnische zuivering in Midden-Europa*. Van der Plank (*1944), die verbonden was aan de Rijksuniversiteit Groningen en al in 1971 doctor werd in de sociale wetenschappen, promoveerde in 2004 voor de tweede keer, nu in de geschiedenis, op deze studie. Van der Plank definieert een natie als een politieke gemeenschap. Hij ziet het als een dynamisch fasebegrip dat volgt op een 'etnie', een volk of cultuurnatie. Het streven van een natie, een gepolitiseerd volk dus, naar een eigen staat, noemt hij nationalisme. 'Natie' en 'staat' zijn zo dus nauw op elkaar betrokken begrippen – en bij deze opvatting sluit ik me in de rest van dit artikel onbekommerd aan.

Vormt de staat de natie? Of bouwt de natie een staat? Deze vraag naar de volgorde stellen Brinkel en Van der Plank beiden uitvoerig aan de orde.

'ZONDER HET UNIEKE EN EXTREME KARAKTER VAN DE SHOAH OOK MAAR ENIGSZINS TE RELATIVEREN, TOONT VAN DER PLANK AAN DAT HET UITROEIEN VAN DE JODEN OOK GEZIEN KAN WORDEN BINNEN EEN GEVESTIGD PATROON VAN ETNISCHE ZUIVERING.'

Van der Plank verstaat onder Midden-Europa een strook van staten die na de Eerste Wereldoorlog in 1919 en 1920 gevormd of hervormd werd in een reeks in Parijse voorsteden gesloten verdragen. Finland, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechoslowakije, Joegoslavië en Albanië ontstonden in die jaren. Roemenië, Griekenland en Bulgarije werden uitgebreid, Oostenrijk en Hongarije verkleind. Na de Tweede Wereldoorlog zouden sommige grenzen, met name de Poolse, nog eens opschuiven – en in de jaren negentig zou Tsjechoslowakije vreedzaam uiteenvallen en Joegoslavië door een oorlog. Het gebied was lang beheerst door grote multiculturele staten: het Ottomaanse rijk, Oostenrijk-Hongarije, Rusland en in mindere mate ook Duitsland.

Tegenwoordig leeft ook in de grote steden de bevolking veelal 'in het historische erfgoed van andere volkeren'. Saloniki is nu een Griekse stad, maar tot ver in de negentiende eeuw was het vooral een Joodse stad, waar de Grieken na de Turken op de derde plaats kwamen. In het huidige Vilnius leven nu Litouwers in een decor dat vroeger door Joden en Polen bevolkt werd. De etnische lappendeken die Midden-Europa was, is in een eeuw tijd vervangen door tamelijk homogene natiestaten. Die homogenisering werd alleen verkregen door geweld, moord en onderdrukking. Kortom: door mensen die niet in de nieuwe natiestaten pasten, te verwijderen. Pijnlijk nauwgezet brengt Van der Plank in kaart hoe de etnische zuiveringen tussen de Balkanoorlog van 1912 en ongeveer 1960 verliepen.

De zuiveringen die het uiteenvallen van Joegoslavië in de jaren negentig begeleidden, behandelt hij niet meer uitvoerig. Maar zijn studie maakt duidelijk dat ze in feite niet méér zijn dan het laatste staartje van een bekend patroon. In totaal werden er in een goede halve eeuw meer dan 37 miljoen mensen verjaagd uit de gebieden waar hun voorgelacht vaak al eeuwen woonde. Negen miljoen van hen werden gedood. Daaronder rekent Van der Plank ook 5,5 miljoen Joden. Zonder het unieke en extreme karakter van de Shoah ook maar enigszins te relativiseren, toont Van der Plank aan dat het uitroeien van de Joden ook gezien kan worden binnen een gevestigd patroon van etnische zuivering. In het gebied van zowel het hedendaagse als het vroegere meer oostwaarts gelegen Polen werd ruim de helft van de bevolking verdreven. In de meeste gebieden ging het altijd nog om meer dan een tiende van de bevolking. Duitsers en Oostenrijkers vormden met 16,5 miljoen weggezuiverden de grootste groep, gevolgd door de Joden,

Polen, Grieken, Turken, Oekraïners en Witrusen. Pas bij de Hongaren, Finnen en Bulgaren komen we onder het miljoen per groep.

De oorzaak is duidelijk: de natie werd vóór de staat gesteld. Eigenlijk gaat Van der Planks studie dus meer over de spanning tussen staats- en natievorming dan alleen over natievorming. Bij het trekken van de nieuwe grenzen in 1919 gold het principe van nationale zelfbeschikking, maar bij de uitvoering ontstonden weer nieuwe minderheden. Vaak waren de nieuwe staten en de meerderheden die nieuwe minderheden liever kwijt dan rijk.

‘OM NET ZO MODERN ALS WEST-EUROPA TE WORDEN, MOESTEN DE NIEUWE STATEN HUN MINDERHEDEN IN FEITE WEL ‘MARGINALISEREN, ACCULTUREREN EN ASSIMILEREN’.’

In West-Europa hadden staten in een eeuwenlang proces hun bevolking kunnen omsmeden tot een homogene natie. Regionale talen en culturen waren daarbij dan niet altijd compleet verdwenen, maar wel ondergeschikt gemaakt aan de nationale cultuur. De grote autocratische rijken boden enige uiterlijke bescherming tegen betaling van wat belasting en de bereidheid van de burgers zich koest te houden. Maar een moderne staat vervult vele functies in het dagelijks leven van burgers, die daarmee in een nationale communicatie- en solidariteitsgemeenschap verenigd worden. Om net zo modern als West-Europa te worden, moesten de nieuwe staten hun minderheden in feite wel ‘marginaliseren, accultureren en assimileren’. Oorlog en een gebrekkige rechtsstatelijke en juridische ontwikkeling zorgden daarbij voor een keuze voor de gemakkelijkste weg: verdrijving.

Van der Plank spreekt over de ‘paradox van de natiestaat’, die ‘pas een open, tolerante en pluriforme samenlevingsvorm kan bereiken, nadat hij eerst op dwingende en uniformerende, tegenover andere staten afsluitende, wijze, een nationale conformerende basis heeft geschapen. [...] Pas op de basis en de ervaring van de natiestaat kunnen natie en staat gerelativeerd gaan worden.’

De Midden-Europese volgorde – de natie voor de staat – werd heel lang ook in Zuid-Afrika gevolgd: de staat was immers dienstbaar aan het Afrikaner nationalisme. Maar de grote meerderheid kreeg daarbij een gedwongen identiteit opgelegd, die niet recht deed aan de aspiraties. Als apartheid werkelijk een zaak van ‘gescheiden ontwikkeling’ was geweest, zouden de betrokkenen er immers alleen maar blij mee zijn geweest.

In 1994 werd de volgorde omgedraaid: toen pas, bij de eerste vrije verkiezingen op 27 april, kwam de Zuid-Afrikaanse ‘body politic’ tot stand, betoogt Brinkel. De staat bestond al vanaf 1910, maar vanaf dat moment begon het werkelijke proces van natievorming (waarbij ik dus de aanhalingstekens weglaat). Maar Brinkel stelt wel erg gemakkelijk vast dat er één ‘staatsgemeenschap’ is gevormd. Hij is minder geïnteresseerd in de vraag hoe één Zuid-Afrikaanse natie gecreëerd kan worden; het gaat hem vooral om de vraag hoe de diversiteit bewaard kan worden.

Brinkel schrijft in feite twee keer hetzelfde boek – met een vrijwel identieke hoofdstukindeling. Eerst schetst hij een politiek-theoretisch kader waarbij hij vertrekt vanuit de identiteit die mensen vormt. Identiteit is relationeel. Hij sluit daarbij met name aan bij het gedachtegoed van communitaristen als Charles Taylor en Amitai Etzioni en een liberaal als Will Kymlicka, die allen ruimte voor menselijke gemeenschappen zoeken. Een mens beleeft de universele waarheid altijd in de vorm van een specifieke culturele, religieuze en linguïstische vorm, betoogt Brinkel. Zijn voorkeur gaat uit naar een staat die zich openlijk richt op de erkenning van diversiteit.

In het tweede deel toetst Brinkel zijn betoog over identiteit aan de Zuid-Afrikaanse werkelijkheid. Zijn verhaal is buitengewoon optimistisch. Keer op keer onderstreept hij hoe divers het land is: de grondwet erkent elf talen en op nationaal en provinciaal niveau dienen er daarvan minstens twee gebruikt te worden. Mensen hebben recht op onderwijs in hun eigen taal voor zover dat praktisch doenlijk is. Ook de religieuze en culturele verscheidenheid is enorm.

Brinkel besteedt aandacht aan de wijze waarop traditionele leiders een bescheiden plaats krijgen in het staatsbestel en hoe bijvoorbeeld traditionele wetgeving erkend wordt in de grondwet. Traditionele huwelijken, ook polygame, worden bijvoorbeeld erkend, maar tegelijk versterkt de wet de juridische positie van vrouwen. Brinkel benadrukt dat Zuid-Afrika een levendige burgerlijke maatschappij (*civil society*) heeft. Hij ziet de toekomst zonnig in: bij zoveel verscheidenheid is de kans niet zo groot dat een bepaalde groep gaat overheersen.

Het is de vraag of Brinkel niet te optimistisch is. Als de maatschappij zo divers is, hoe kan het dan dat meer dan tweederde van de bevolking op één politieke partij stemt? Is het gevaar niet groot dat bepaalde minderheden, de Zulu’s van de Inkatha Freedom Party of de Afrikaners, zich toch buitengesloten voelen? Heel terloops meldt Brinkel bijvoorbeeld hoe sommige Afrikaners het isolement zoeken of emigreren. Uiteraard, het lijkt nog niet op de Midden-Europese etnische zuiveringen, maar toch tekent zich een ontwikkeling af naar homogenisering enerzijds en uitsluiting anderzijds.

‘ZOLANG ER ZICH NOG GEEN KWADE KRACHTEN AANDIENEN DOEN STATEN MET EEN DIVERSE BEVOLKING ER VERSTANDIG AAN VOORZICHTIG EN GELEIDELIJK EEN

EIGEN 'NATIE' TE CREËREN.'

Tijdens de oorlogen in Joegoslavië dachten westerse waarnemers soms dat daar eeuwenoude sluimerende krachten, die tijdens het communisme kunstmatig waren onderdrukt, naar boven kwamen. Vaak heerste de gedachte dat het hier ging om een primitief nationalisme, waar wij ver boven stonden. Maar Van der Plank laat zien dat nationalisme gewoon een functie is van het noodzakelijke, moderne streven natie en staat samen te brengen. Vanaf de Franse revolutie leeft de gedachte dat het volk soeverein is. Het is juist politieke, democratische modernisering die tot homogenisering en uitsluiting leidt.

Van der Plank richt met zijn boek een indrukwekkend gedenkteken op voor de verdrevenen en vermoorden. Aan het einde komt hij tot de conclusie dat een multi-etnische samenleving altijd een risico inhoudt: vroeg of laat worden minderheden het slachtoffer. Brinkel heeft groot gelijk dat een staat nooit om exclusieve loyaliteit mag vragen. Het is inderdaad een groot goed als een grondwet ruimte maakt voor het eigene van mensen. Maar tegelijk kun je je afvragen of hij niet te weinig onderkent hoe belangrijk het is dat mensen een gemeenschappelijk vertrouwen in hun staat hebben.

Brinkel wil graag uit de Zuid-Afrikaanse ervaringen lessen trekken voor de rest van de wereld. De Zuid-Afrikaanse constitutionele principes, die verscheidenheid expliciet erkennen, zijn inderdaad voorbeeldig. Maar Van der Planks verontrustende studie leert ons meer: een staat kan in feite niet zonder een homogene natie. Zolang er zich nog geen kwade krachten aandienen en de internationale rechtsgemeenschap nog waarborgen biedt, doen staten met een diverse bevolking er verstandig aan voorzichtig en geleidelijk een eigen 'natie' te creëren, die niet samenvalt met de identiteit van een van de etnische of culturele groepen. Dat was de functie van het onschuldige negentiende-eeuwse nationalisme in Nederland en andere West-Europese staten: het creëren van een *civil religion* die niet concurreerde met bestaande religieuze en culturele identiteiten, maar juist vanuit de bestaande loyaliteiten nader ingevuld kon worden. Het is fraai dat in Zuid-Afrika elf verschillende talen erkend worden en misschien moeten het er wel meer worden - ze moeten ook vooral niet onderdrukt worden. Maar toch lijkt het op zich een goede ontwikkeling dat het Engels in de praktijk als de werkelijke *lingua franca* gaat fungeren. Het is bijvoorbeeld niet de taal van de verder nogal dominante Xhosa. Zo scheidt de staat een eigen identiteit, die niet samenvalt met een bestaande.

Een recept voor natievorming valt niet te geven. Een staat die een bestaande etnische identiteit aan alle burgers probeert op te leggen, scheidt alleen maar weerstand. Maar een staat die niet bindt op een moment dat de situatie gunstig is, vergroot de kans op conflicten en desintegratie op ogenblikken dat er om welke redenen dan ook spanningen ontstaan. Grondwettelijke waarborgen zijn mooi, maar een staat moet ook praktisch kunnen functioneren.

Vandaag de dag zijn velen minder hoopvol over Zuid-Afrika: de misdaad is nog altijd een omvangrijk probleem, de aids-epidemie is ernstig en ook de armoede is groot. Vooral bestaat de vrees dat de staat te onverschillig is en te zeer aan de corruptie toegeeft, die altijd wel moet ontstaan als één partij langdurig aan het bewind is. Zolang er geen tovermiddelen bestaan, is de eenvoudige aanbeveling van Fukuyama misschien toch niet zo gek: een staat dient vooral vertrouwen te wekken door zijn kerntaken krachtig uit te voeren. Als de Zuid-Afrikaanse staat echt erin zou slagen de wet te handhaven en stabiliteit te verschaffen, dan bestaat misschien ook de kans dat er werkelijk een natie gevormd wordt.

Jan Dirk Snel is historicus en filosoof.

Besproken boeken:

ETNISCHE ZUIVERING IN MIDDEN-EUROPA - NATIEVORMING EN STAATSBURGERSCHAP IN DE XXE EEUW
door **Pieter H. van der Plank**
Universitaire Pers Fryslân. Leeuwarden 2004.
663 pag., € 45,00

NATION BUILDING AND PLURALISM - EXPERIENCES AND PERSPECTIVES IN STATE AND SOCIETY IN SOUTH AFRICA
door **Theo Brinkel**
Sdu Uitgevers. Den Haag 2006.
295 pag., € 26,00

NATION-BUILDING. BEYOND AFGHANISTAN AND IRAQ
door **Francis Fukuyama (red.)**
The Johns Hopkins University Press. Baltimore 2006.
262 pag., € 27,00