

# VU Research Portal

## Struggles over Consensus, Anti-Politics and Marketing

Buscher, B.E.

2009

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Buscher, B. E. (2009). *Struggles over Consensus, Anti-Politics and Marketing: Neoliberalism and Transfrontier Conservation and Development in Southern Africa*. Vrije Universiteit.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

Samenvatting (summary in Dutch)

**Geschillen over Consensus, Antipolitiek en Marketing  
Neoliberalisme en Grensoverschrijdend Natuurbehoud en Ontwikkeling in  
Zuidelijk Afrika**

Interventies ter bevordering van natuurbehoud en ontwikkeling zijn, ondanks hun ambigue geschiedenis, nog steeds een populaire methode om internationaal natuurbeschermingsbeleid te implementeren. Één van de meest recente trends op dit terrein zijn zogenaamde ‘grensoverschrijdende natuurparken’ (GNPs): grote grensoverschrijdende gebieden die primair gewijd zijn aan het behoud van biologische diversiteit. In navolging van duurzame ontwikkeling and internationale *community-based natural resource management* discoursen hebben deze GNPs ook een tweede doel, namelijk het helpen ontwikkelen van arme rurale gemeenschappen in en rondom deze grensgebieden. Maar hier houden de ambities van GNPs niet op. Door het creëren van gemeenschappelijke instituties die deze twee doelen moeten bewerkstelligen ontstaat een derde doel: het stimuleren van internationale samenwerking en vrede. Zodoende worden ze ook wel ‘vredeparken’ genoemd. Al met al is het duidelijk dat grensoverschrijdende parken de afmetingen, dimensies en ambities van interventies aanzienlijk verruimd hebben en dat ze nieuwe instituties en politiek rond natuurbescherming en ontwikkeling hebben bevorderd. Deze studie analyseert de opmars, consolidatie en implementatie van GNPs in de regio die globaal tot nog toe de meest invloedrijke bleek op het gebied van grensoverschrijdend natuurbeheer: Zuidelijk Afrika.

***Centrale vraag en focus***

De onderzoeksvraag die ten grondslag lag aan dit onderzoek is als volgt geformuleerd:  
*Hoe is het huidige neoliberalisme verwezenlijkt in grensoverschrijdende bestuurs- en interventiestructuren die natuurbehoud en ontwikkeling aan elkaar verbinden in Zuidelijk Afrika en verhoudt zich dit tot de kansen van het Maloti-Drakensberg Transfrontier Project om haar natuurbeschermings- en ontwikkelingsdoelen te halen?*

Het centrale dilemma dat wordt aangesneden door deze studie is de veranderende invloed en effecten van het neoliberalisme: de politieke ideologie die sociale en politieke dynamieken ondergeschikt wil maken aan marktwerking. Ik beweer dat interventies die tot doel hebben om GNPs te bewerkstelligen een kijk kunnen geven op de nieuwe richtingen van en geschillen binnen bredere neoliberale politieke en bestuursdynamieken rondom natuurbehoud en ontwikkeling in postapartheid Zuidelijk Afrika. Deze bewering is gestoeld op empirisch veldonderzoek dat plaats vond op meerdere locaties en bestuurlijke niveaus tussen 2003 en 2008; van regionale politiek rondom GNPs tot die op het lokale niveau van één specifieke case studie, het Maloti-Drakensberg Transfrontier Project tussen Lesotho en Zuid-Afrika. Wat het onderzoek aantoont is dat de neoliberalisering van natuurbehoud en ontwikkeling sterke veranderingen heeft doorgemaakt ten opzichte van twee decennia geleden en dat deze voornamelijk tot uitdrukking komen in nieuwe vormen van politiek die bedreven worden om meer bestaande vormen van liberaal bestuur, zoals competitie en commercialisering, verder te verankeren.

### ***Historische context***

Deze nieuwe ‘vormen van politiek’ komen natuurlijk niet uit een historisch vacuüm tevoorschijn. Sterker nog; het is elementair om het belang van de historische context die geleid hebben tot de opmars van GNPs te benadrukken, waarbij de nadruk ligt op de Zuidelijk Afrikaanse geschiedenis vanaf de 19<sup>de</sup> eeuw. Vanaf deze tijd begonnen natuurbeschermings- en ontwikkelingsdiscoursen de bredere politiek-economische praktijken rondom koloniaal bestuur en staatsuitbreiding, landbouw en jacht steeds sterker te beïnvloeden. Dit leidde vervolgens tot specifieke vormen van ‘top-down’ natuurbeschermingspraktijken tijdens koloniale en apartheid periodes, waarbij de nadruk lag op beschermde gebieden, de scheiding van mens en natuur en een focus op wetenschappelijke expertise in het beheer van biodiversiteit. Met het einde van het koloniale en apartheid tijdperk veranderde de natuurbeschermingsretoriek. De nadruk kwam te liggen op de lokale bevolking en hun zorgen en wensen, op historische ongelijkheid rondom natuurbescherming en het koppelen van natuurbescherming en

ontwikkeling. Als gevolg hiervan ontstonden vele hybride vormen van op lokale gemeenschappen gerichte natuurbescherming/ontwikkelingsdiscoursen en –praktijken, al moet gezegd worden dat de realiteit nog steeds vaak oudere vormen van ‘top-down’ natuurbescherming laat zien. De studie argumenteert dat er de laatste 15 jaar steeds meer hybride vormen van natuurbescherming en ontwikkeling zijn gekomen die op hun beurt erg vatbaar bleken voor neoliberalisering. Tegen deze achtergrond is het duidelijk dat de opmars van GNPs gezien moet worden binnen de bredere politiek-economische ontwikkelingen van een steeds neoliberaler Zuidelijk Afrika, wat ook zijn beslag legde op natuurbescherming- en ontwikkelingsinterventies. Daarnaast moet het belang van het Zuid-Afrikaanse bedrijfsleven worden benadrukt dat, voornamelijk via een niet-gouvernementele organisatie genaamd de ‘Peace Parks Foundation’, probeerde om haar legitimiteit te behouden in een postapartheid Zuidelijk Afrika en zocht naar nieuwe manieren om economische groei te bewerkstelligen.

### ***Drie nieuwe vormen van neoliberale politiek***

De opmars van grensoverschrijdend natuurbehoud heeft duidelijk gemaakt dat er zich tijdens afgelopen twee decennia sterke veranderingen in de neoliberale politiek rondom natuurbescherming en ontwikkeling hebben voorgedaan. Waar voormalige neoliberale discoursen de nadruk legde op concepten zoals privatisering, ‘staat versus markt’ en liberalisatie, draait de huidige neoliberale politiek volgens de studie rond drie nieuwe concepten: consensus, antipolitiek en marketing. De argumentatie met betrekking tot consensus begint met de assumptie dat er sterke tendensen richting actor en thematische alomvattendheid in interventies bestaan. Gecombineerd met de hybridisatie van historische eisen omtrent sociaal georiënteerde natuurbescherming en de huidige noodzaak om politieke legitimiteit in markttermen te definiëren hebben deze tendensen geleid tot de constructie van de natuurbeschermings- en ontwikkelingsnexus als een speciaal type markt. In deze ‘natuurbeschermings/ontwikkelingsmarkt’ worden betrokkenen in interventies steeds meer gedwongen om consensus retoriek te gebruiken om zo veel mogelijk instemming te krijgen en zodoende politiek legitiem te blijven. Als gevolg hiervan is het denken over interventies beduidend ambitieuzer geworden, zoals de trend van de GNPs laat zien. Niet alleen beloven zij om bescherming van biodiversiteit te

verenigen met de ontwikkeling van lokale gemeenschappen, ze hebben ook tot doel om internationale samenwerking tussen staten te bevorderen en marktkansen te scheppen door middel van 'publiek-private samenwerking'. De studie laat in detail zien hoe ondanks verschillende politieke agenda's de voorstanders van GNPs deze interventies zo conceptualiseren dat het altijd lijkt alsof het een win-win strategie voor alle betrokkenen behelst.

Maar om de beelden van alomvattendheid en consensus vast te houden terwijl steeds meer actoren iemands politieke agenda kunnen bekritisieren betekent dat een tweede politieke strategie nodig is: die van antipolitiek of 'de politiek van het doen alsof politiek niet bestaat'. Gebaseerd op de noodzaak tot consensus in het huidige neoliberalisme laat de studie zien dat de processen waarmee actoren beslissingen nemen die sociale of publieke zaken beïnvloeden, schijnbaar samen gebracht lijken te worden door middel van antipolitieke strategieën. Om dit te begrijpen is een geraffineerder begrip nodig van antipolitiek dat voorbij gaat aan de 'standaard' interpretatie van het concept als technisch of instrumenteel, maar die ook moreel, amoreel en esthetische antipolitiek omvat. Op het regionale Zuidelijk Afrikaanse niveau proberen voorstanders van GNPs, voornamelijk de Peace Parks Foundation, grensoverschrijdend natuurbescherming te conceptualiseren als een '*model of meaning*' waaraan mensen hun identiteit of toekomst kunnen verbinden, als ook de *telos* – de eindstaat of 'natuurlijke orde' – van natuurbescherming en ontwikkeling in het algemeen. De casus van de Maloti-Drakensberg Transfrontier Project illustreert hoe zowel de Zuid Afrikaanse als de Lesotho 'Project Coördinatie Eenheden' consensus rond de interventie probeerde aan te bevelen gebaseerd op verschillende antipolitieke strategieën wat er toe leidde dat ze regelmatig met elkaar in conflict kwamen. Tezamen leiden de twee strategieën van consensus en antipolitiek tot de continuering van de sociaal-politieke status quo in het Maloti-Drakensberg gebied en een focus op het domein van discours via uitgebreide planning en onderzoek: het domein waar – schijnbaar – tegenstrijdigheden voorkomen kunnen worden.

De studie laat echter zien dat tegenstrijdigheden tussen natuurbeschermings en ontwikkeling, retoriek en realiteit, niet voorkomen kunnen worden. Oncomfortabele

tegenstrijdigheden bleven bestaan, bijvoorbeeld rond de retoriek van consensus terwijl lokale gemeenschappen uit het Great Limpopo Transfrontier Park worden gezet; rond de ongelijke verdeling van inkomsten uit toerisme; en rond het concept van *'payments for environmental services'* dat tot doel heeft om marktlegitimitieit en een inherente voorkeur voor kwantitatieve monetaire waarden boven kwalitatieve intrinsieke waarden in natuurbeschermings en ontwikkeling te bevorderen. Om er dan voor te zorgen dat deze tegenstrijdigheden onder 'controle' blijven en om legitimiteit voor interventies te behouden is er voortdurende discursieve *'grooming'* en *'spin'* nodig. In andere woorden, het niet houden aan consensus en antipolitiek wordt beantwoord door de disciplinerende kracht van de derde neoliberale politieke strategie: die van marketing. Marketing in deze studie wordt geconceptualiseerd als de manipulatie van abstractie om competitief voordeel uit de natuurbescherming/ontwikkelingsmarkt te halen. Dit werkt op twee manieren. Ten eerste door GNPs als *'models of meaning'* voor te doen middels antipolitiek en ten tweede, door de meer geraffineerde manipulatie van abstractie op een 'alledaags' niveau, bijvoorbeeld door middel van de marketing en *'branding'* van GNPs voor toeristische doeleinden waarbij het beeld belangrijker wordt dan de realiteit. Een quote uit een interview met een Lesotho MDTP staf lid illustreert dit goed: 'in toerisme gaat het niet om de realiteit, maar om percepties' (*mijn vertaling*). De studie concludeert dat binnen een zeer competitieve omgeving – zoals de natuurbeschermings- en ontwikkelingsmarkt – actoren zoals donoren, private bedrijven, consultants, maar ook lokale gemeenschappen en de staat, steeds meer onder druk staan om elke kans die ze hebben om competitief voordeel te halen uit moeten buiten, met als neveneffect dat speculatieve retoriek meer legitimatie krijgt dan gegronde realiteiten.

### ***Onderliggende vormen van bestuur***

Dit in acht nemende, concludeert de studie dat de drie nieuwe vormen een krachtige en duurzame set van politieke praktijken vormt die niet slechts legitimatie voor GNP interventies overeind kan houden, maar ook de 'ongemakkelijke tegenstrijdigheden' in hedendaagse neoliberale natuurbehoud- en ontwikkelingspraktijken goed weet te verbloemen. Echter, dit is op zichzelf niet genoeg om grensoverschrijdend natuurbehoud en ontwikkeling als liberaal te bestempelen. De drie politieke strategieën stimuleren

en leunen op neoliberale vormen van bestuur, voornamelijk die rond competitie en commercialisering zoals toerisme en 'betaling voor diensten van de natuur' (*payments for environmental services*). Het is de dialectiek tussen de nieuwe vormen van politiek en deze alom aanwezige vormen van bestuur die actoren daadwerkelijk aanzet tot zelfregulering en zelfdisciplineren om het hoofd boven water te houden in – en daarmee de verdere uitbreiding mogelijk te maken van – de neoliberale natuurbeschermings- en ontwikkelingsmarkt in grote zin.

### ***Conclusie***

De centrale conclusie van dit onderzoek luidt dat de 'nieuwe politieke vormen' van het huidige neoliberalisme tegenstrijdigheden in natuurbeschermings- en ontwikkelingsinterventies en realiteiten verder intensifiëren en aanwakkeren. Hierbij wordt speciale aandacht geschonken aan de meest diepgaande contradictie van het neoliberalisme, namelijk dat haar voorstanders discoursen stimuleren en produceren die klaarblijkelijk geen tegenstrijdigheden bevatten terwijl deze volop aanwezig zijn in haar praktijken. Om het nog sterker neer te zetten: het echte doel achter deze discoursen is het verbloemen van tegenstrijdige realiteiten om zodoende verdere neoliberale uitbreiding te legitimeren. De gevolgtrekking van dit argument is dat de neoliberalisatie van GNPs in Zuidelijk Afrika en specifiek de Maloti-Drakensberg Transfrontier Project hun kansen om de twee doelen van natuurbescherming en ontwikkeling verkleind heeft. De historische constitutie van de MDTP interventie in de donorsystemen van de Wereldbank en de Global Environment Facility, tezamen met de manier waarop de 'eerste fase' van het project zichzelf proactief heeft onderworpen aan neoliberale vormen van politiek en bestuur heeft ertoe geleid dat tegenstrijdigheden zich verder uit kunnen vergroten wat het lot van de biodiversiteit en de gemeenschappen in de regio zelfs kan verslechteren.

Als reactie op deze conclusie wordt de studie afgesloten met een oproep tot een meer 'politieke politieke ecologie', en wel op twee manieren. Ten eerste moet de kruisbestuiving tussen het door antropologie en geografie gedomineerde onderzoeksveld van de politieke ecologie en politieke wetenschappen en internationale betrekkingen verder worden doorgezet. Dit betekent voornamelijk dat concepten zoals politiek, macht,

bestuur etc. beter geconceptualiseert en gedefinieerd moeten worden, maar ook dat lokale etnografische realiteiten beter verbonden moeten worden aan de abstracte debatten rond deze concepten. Ten tweede moet politieke ecologie ook zelf politieker worden: namelijk door te accepteren dat wetenschap inherent politiek is en dus ook de politieke standpunten in zorgvuldig beoefende wetenschap te accepteren en concreet te maken, zeker waar deze de vele negatieve effecten van het neoliberalisme betreffen.