



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Goede wijn behoeft geen krans: de Amerikaanse democratie en propaganda aan het begin van de jaren vijftig

Linden, Elsa van der

Citation

Linden, E. van der. (2003). Goede wijn behoeft geen krans: de Amerikaanse democratie en propaganda aan het begin van de jaren vijftig. *Leidschrift : American Century*, 18(May), 59-86. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/73312>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/73312>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

GOEDE WIJN BEHOEFT GEEN KRANS: DE AMERIKAANSE DEMOCRATIE EN PROPAGANDA AAN HET BEGIN VAN DE JAREN 50

Elsa van der Linden

'Decisions are made only in situations where there is a choice, and the aim is to present alternatives, both to allies and enemies, in such a way that the one favorable to United States interest seems desirable in terms of the self-interest of those who have the power of decision.'¹

Alleen daar waar alternatieven zijn, kunnen keuzes gemaakt worden, zo lijkt de strekking van het begin van het citaat boven dit artikel te zijn. Maar daarmee eindigt het niet. Het gaat over die ene keuze die gunstig is voor het belang van de VS zo voor te spiegelen, dat anderen die volgen. Daarmee geeft dit citaat in een notendop het thema van dit artikel, het dilemma in de relatie tussen propaganda en democratie, weer.² Een relatie die zeker na 11 september hernieuwde aandacht vraagt. Via de televisie zag de wereldbevolking op 11 september 2001 vrijwel direct en met eigen ogen de beelden van de aanslagen in de Verenigde Staten (VS). Onmiddellijk werd duidelijk dat de VS in de 'global village' tegengestelde emoties oproepen. Zo werden de beelden uit Ede waar Marokkaanse jongeren hun instemming met de aanslagen betuigden en beelden van opgetogen massa's in de Palestijnse gebieden en Pakistan in nieuwsuitzendingen getoond.³ Tegelijkertijd stroomden bij de Amerikaanse ambassades de blikken van medeleven binnen en werd artikel vijf van het NAVO-verdrag voor het eerst in zijn geschiedenis van kracht. Zeer snel werd er door de regering-Bush op deze emoties ingespeeld. Charlotte Beers, de vrouw die Uncle

¹ William H. Jackson, Report of the president's committee on international information activities, 30 juni 1953, 1812. Naar het rapport wordt gerefereerd als het Jackson-rapport. Het is te vinden in *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1952-1954 II*, 1795-1899.

² De auteur studeerde november 2002 op dit onderwerp af met een scriptie getiteld: *The twilight war zone. De relatie tussen de Amerikaanse democratie en propaganda gedurende de vroege Koude Oorlog*.

³ Kustaw Bessems, 'Een bruggetje waar niets gebeurde', *Trouw* (de Verdieping), 11 september 2002.

Ben's rijst als merk maakte tot wat het nu is, werd aangesteld als onderminister voor Publieke Diplomatie om 'het merk VS' een beter imago te geven.⁴ In februari 2002 lekte uit dat er binnen het Pentagon een 'Office for Strategic Information' opgericht zou worden, dat er niet voor zou terugdeinzen de waarheid geweld aan te doen. Een wereldwijde storm van protest was het gevolg en officieel werd het project afgeblazen.⁵ Gedurende dezelfde periode vond in Afghanistan de operatie 'Enduring Freedom' plaats, waar de eerste weken journalisten vanwege strategische belangen niet toegelaten werden door de VS die zich erop beroepen een open en democratische samenleving te zijn. Irak wordt een mijnenveld voor journalisten genoemd.⁶ Het doel van al deze activiteiten is tweeledig. Op de korte termijn zoeken Bush en de zijnen vergelding door Al-Qaida uit te roeien. Op de lange termijn zijn de doelstellingen ideologisch, namelijk de vrede en vrijheid waarborgen door de vestiging van een op Amerikaanse leest gevormde democratie.

Een wonderlijke mengeling van conventionele militaire activiteiten en ideologische beïnvloeding is dan ook zichtbaar in de reactie op de aanslagen. Het Amerikaanse antwoord, aanvankelijk wat ongelukkig 'Crusade of Freedom' genoemd, liet de wereld zowel de enorme kracht, als wel de zwakte van de VS als supermogendheid zien. Communicatie bleek ondanks alle 'high-tech' wapens van doorslaggevend belang. 'How can a man in a cave outcommunicate the world's leading communications society?', riep de Amerikaanse diplomaat Richard Holbrooke uit.⁷ De reactie van Bush was een oproep aan de wereld. Er moest een 'mighty coalition of the civilized nations' ontstaan, een 'coalition of the willing' om de beschaving te redden.⁸ Dit is een coalitie die alleen door overtuiging en niet door militaire dwang tot stand kan komen. Volgens buitenland verslaggever Arnout Brouwers van *De Volkskrant* is dit een moeilijk proces. Zo is de relatie tussen de VS en Europa, een werelddeel waarvan Bush steun verwacht, te vangen in de vergelijking dat Amerikanen van Mars komen en

⁴ Rik Kuethé, 'Het merk Amerika', *Elsevier*, 22 juni 2002, 50.

⁵ (Reuters), 'Waarheid slachtoffer in strijd tegen terreur', *NRC Handelsblad*, 20 februari 2002. Phillippe Pons, 'George W. Bush est en Corée, aux marches de l' "axe du Mal"', *Le Monde*, 20 februari 2002. Leo Wieland, 'Nebelkerzen aus dem Pentagon', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20 februari 2002.

⁶ Kim Ghattas, 'Mijnenveld voor journalisten', *de Volkskrant* (Media), 14 december 2002.

⁷ David Hoffman, 'Beyond Public Diplomacy', *Foreign Affairs* 81 (2002) 83.

⁸ Michael Hirsh, 'Bush and the World', *Foreign Affairs* 81 (2002) 19-20.

Europeanen van Venus.⁹ De richting van de oorlog tegen het terrorisme is niet duidelijk en Bush's unilaterale handelen wekt vervreemding op bij de landen die hij als bondgenoten op het oog heeft.

Ongeveer vijftig jaar geleden werd president Dwight D. Eisenhower (1953-1961) ook geconfronteerd met een ideologische bedreiging. De Koude Oorlog zag hij als een gevecht tussen democratie en dictatuur:

‘We are now conducting a Cold War. That Cold War must have some meaning otherwise it would be senseless. It is conducted in the belief that if there is no war, if two systems of government are allowed to live side by side, that ours, because of its greater appeal to men everywhere, to mankind, in the long run will win out. That it will defeat all forms of dictatorial government because of its greater appeal to the human soul, the human heart, the human mind.’¹⁰

In hoofdlijnen zijn er op drie punten overeenkomsten zichtbaar met het heden. Als eerste is er grote gelijkenis in de context. Er lijkt vanuit Amerikaans perspectief sprake van een bedreiging van de beschaafde wereld. Het terrorisme krijgt gestalte in de zogenaamde ‘As van het Kwaad’. Het communisme kreeg dat in de Unie van Socialistische Sovjet Republieken (USSR 1917-1991). Het communisme vertoonde in het vijandbeeld opmerkelijk veel overeenkomsten met het terrorisme. Beide bedreigen de nationale veiligheid van de VS zowel op een conventionele, als op ideologische wijze. ‘Het kwaad’ is bovendien in principe ongrijpbaar en onzichtbaar, maar wel een gevaar voor de beschaafde wereld. Zo was er vijftig jaar terug angst voor de ‘vijfde colonne’, een etiket dat nu vaak op de islam, voor het gemak gelijkgeschakeld aan terrorisme, geplakt wordt. Een tweede overeenkomst is zichtbaar in de manier waarop de ideologie uitdrukking krijgt in de retoriek. Een ‘Crusade of Truth’ in de woorden van

⁹ Arnout Brouwers, ‘Amerikanen komen van Mars, Europeanen van Venus’, *De Volkskrant*, 5 augustus 2002. De verschillen hebben een filosofische achtergrond. De staatslieden in Europa en de VS laten zich van oudsher door andere filosofen inspireren. Zo vraagt de Brouwers zich af: ‘Hoe moeten Kant en Hobbes, Venus en Mars, het nog langer uithouden in hun gezamenlijk bondgenootschap, de NAVO?’ Brouwers maakt voor dit artikel onder andere gebruik van de opvattingen van Robert Kagan.

¹⁰ *Public Papers of the President of the United States. Dwight D. Eisenhower, January 20-December 31, 1953 I* (Washington 1954) 753-755. Toespraak gehouden op 10 november 1953 voor de medewerkers van de USIA.

president Harry Truman (1945-1953), een 'Crusade against Terrorism' in de woorden van Bush.¹¹ Als derde valt in de pragmatische wijze waarop de regering met de situatie omgaat een parallel te ontdekken. Het imagoprobleem is 'part of being a great power.'¹² Zowel in de Koude Oorlog als in de oorlog tegen het terrorisme is het niet mogelijk om de oorlog met louter militaire middelen te winnen, anders was er al wel een einde aan gekomen. In de Koude Oorlog was het risico dat er een fatale atoomoorlog zou uitbreken te groot om te nemen en moest men noodgedwongen de toevlucht nemen tot de minst technologische manier van oorlogvoering namelijk de psychologische. Als psychologische oorlogsvoering en ideologie zo belangrijk waren en zijn, waarom was en is het dan voor de VS zo moeilijk op een effectieve manier propaganda te verspreiden? Een deel van het antwoord is te vinden in de constatering dat de VS een *democratie* vormen.

Tijdens het Interbellum ontstond er onder Amerikaanse wetenschappers een discussie over de rol van propaganda in een democratie en over de vraag of een democratische regering gebruik mocht maken van propaganda. Deze discussie kwam door de Tweede Wereldoorlog tot een einde. Het is de discussie die toen begon, die zich tot op de dag van vandaag zou moeten voortzetten. Als eerste is het in deze discussie van belang om vast te stellen waar we het precies over hebben als we het woord propaganda gebruiken en de vraag beantwoorden of propaganda op zichzelf moreel verwerpelijk is. Zo ja, dan is het gebruik voor geen enkel staatssysteem geoorloofd, afgezien van dat er meer belangen spelen in de buitenlandse politiek dan het morele. Dit verklaart waarom er door de geschiedenis heen een golf van protest volgde zodra de Amerikaanse overheid propaganda wilde inzetten om haar doelen te bereiken en er anderzijds tot in de hoogste kringen steun voor te vinden was. Speelde de constatering dat de VS een democratie waren een rol bij de manier waarop zij begin jaren vijftig de ideologische oorlog voerden, is de vraag die in dit artikel centraal staat. Na de discussie over theorie kijken we als tweede naar de discussies binnen Amerikaanse overheid. Op 1 augustus 1953 werd namelijk de United States Information Agency (USIA) opgericht. De

¹¹ De *Crusade of Truth* werd door Truman in 1950 geïnitieerd op een bijeenkomst van de American Society of newspaper Editors. Hij was geadviseerd om het woord propaganda te vermijden.

¹² Peter G. Peterson, 'Public Diplomacy and the War on terrorism', *Foreign Affairs* 81 (2002) 78.

vraagstelling kan aan de hand van de discussies rondom dit bureau, dat verantwoordelijk was voor de uitvoering van het 'information' beleid, beantwoord worden. We bekijken de discussies binnen het Congres als orgaan dat bij uitstek het volk vertegenwoordigt en jaarlijks het budget voor de USIA vaststelde, en naar de discussies binnen de uitvoerende macht.¹³

Op 30 juni 1953 werd het Jackson-rapport aan Eisenhower en het Ministerie van Buitenlandse Zaken aangeboden. Het rapport deed verslag van een onderzoek naar de 'International Information Activities'. Vier dagen na zijn inauguratie had Eisenhower een commissie samengesteld met de opdracht om een 'verkenning en evaluatie van de internationale 'information' politiek en de hieraan gerelateerde activiteiten van de uitvoerende macht binnen de regering te maken, met bijzondere nadruk op internationale relaties en de nationale veiligheid van dit land.'¹⁴ De commissie rapporteerde dat het 'Soviet system could eventually overtake the Western States'.¹⁵ Hoewel het rapport het idee ontkrachtte dat de USSR in de nabije toekomst een directe aanval op de VS zou uitvoeren, erkende de commissie het belang van 'information' als wapen in de diplomatieke situatie. De aard van het conflict was nu eenmaal een 'fundamentele botsing tussen de ideologische uitgangspunten van beide beschavingen', waar Eisenhower in het aangehaalde citaat ook naar refereerde.¹⁶ 'Information', was in dit soort conflicten van gelijk waarde als diplomatiek, economisch en militair ingrijpen en werd daarom ook wel het vierde wapen genoemd.

¹³ De discussies binnen de uitvoerende macht zijn terug te vinden in de gepubliceerde bronnenserie *FRUS* en in de *Public Papers of the Presidents of the United States*. *Dwight D. Eisenhower*, 1953 January 20 -December 31 I (Washington 1954) en 1954 January 1 - December 31 II (Washington 1955). De discussies in het Congres zijn te achterhalen in de *Congressional Record*. *Proceedings and debates of the Congress of the United States* (microfiches). Belangrijk is ook dat het Congres jaarlijks het budget voor de buitenlandse politiek moest goedkeuren.

¹⁴ Jackson-rapport, Letter of transmittal, 30 juni 1953, Washington, *FRUS*, 1795.

¹⁵ *Ibidem*, 1803.

¹⁶ *Ibidem*, 1798. 'The phrase "cold war" and "psychological warfare", which are so frequently used, contribute to a clear understanding of the world struggle. The phrase "cold war" is an inaccurate description of the present conflict. Moreover, when used by officials of the United States Government it is helpful to Soviet propaganda. (...) We have found that psychological activity is not a field of endeavor separable from the main body of diplomatic, economic, and military measures by which the United States seeks, to achieve its national objectives. It is an ingredient of such measures.' in *ibidem*, 1796.

Immers, de kracht van de USSR school volgens het rapport in het strak georganiseerde politieke systeem 'which permits the effective manipulation of Soviet resources in pursuit of the basic objective of world domination'.¹⁷ De Koude Oorlog was een psychologische gevecht tussen democratie en dictatuur, waarin de VS in het nadeel waren. De USSR kon in deze strijd profiteren van de klassieke voordelen van een tiranniek systeem: 'the ability to conduct its affairs with a minimum regard for public opinion, the lack of moral constraint in its choice of means to implement its policies, the power to speak with one voice in its public declarations while following contradictory courses of action.'¹⁸ Bovendien bleek 'information' uitstekend te passen in de communistische ideologie. Al zeer snel na de Russische Revolutie (1917) had Lenin een Ministerie voor Propaganda opgericht.¹⁹ In de VS daarentegen kon de inzet van dit psychologische wapen op weerstand rekenen. Iets van deze weerstand was zichtbaar in de vele eufemismen voor propaganda, waarvan 'information' de meest gebruikte was. Op de een of andere manier botsten de democratische idealen van de samenleving met de verspreiding van propaganda en waren er ideologische grenzen die in acht genomen moesten worden. De Amerikanen vonden dat zij vanwege de uitgangspunten van hun samenleving de broodnodige ervaring met het hanteren van het vierde wapen misten.²⁰ De gevoelens van de Amerikanen en hun leiders over propaganda hinkten echter, net als het buitenlands politiek beleid, vaak op twee gedachten. De tradities van exceptionalisme, isolationisme en de 'Manifest Destiny' kwamen met elkaar in conflict over dit punt. In het Jackson-rapport zijn de dilemma's voor Amerika als democratie in gevecht met een dictatuur terug te vinden.²¹

¹⁷ Jackson Report, *FRUS*, 1800-1801.

¹⁸ Voor de volledigheid: Onder het kopje 'Internal Security' wees het rapport op een nadeel van dit systeem. Het berustte op repressie, wat zorgt voor een onstabiele machtsbasis.

¹⁹ Eric van Ree, 'Stalinistische propaganda: theorie, praktijk, resultaten', *Leidschrift* XVI (2001) 7-9. Peter Kenez, *The birth of the propaganda state. Soviet methods of mass mobilisation, 1917-1929* (Cambridge 1985) 1-9.

²⁰ Leo Bogart, *Premises for Propaganda. The United States Information Agency's Operating Assumptions in the Cold War* (New York 1976) 33.

²¹ Leo Bogart, *Premises for propaganda*, ix: 'the essential dilemma of democracy in conflict with dictatorship. It is the very nature of an adversary relationship to create a qualitative change in the character of the antagonists.'

Democratie en propaganda

De weerstand van de bevolking was deels te wijten aan de negatieve collectieve ervaringen met de berichtgeving over de Eerste Wereldoorlog (1914-1918). Na 1918 bleek dat de meest gruwelijke verhalen berustten op de fantasie van de oorlogscorrespondenten, die de stukken geschreven hadden met de bedoeling de bevolking te enthousiasmeren voor de oorlog. Deze associatie met leugen en bedrog, die niet louter een Amerikaanse ervaring was, zorgde voor de publieke overtuiging dat propaganda moreel verwerpelijk was. Deze overtuiging had een betekenisverandering van het woord als gevolg. Oorspronkelijk had het woord geen negatieve betekenis. Propaganda in een aan onze betekenis verwante zin, is voor het eerst te traceren in de naam Congregatio pro Gentium Evangelizatio seu de propaganda fide (Congregatie voor de evangelisatie van de volken of voor de geloofsuitbreiding) dat in 1662 door de paus Gregorius XV werd opgericht. Pas in 1793 werd voor het eerst een politieke betekenis aan het woord gegeven door de beweging La Propagande, die bestond uit 'jeugdige intellectuelen die zich bezighielden met de verbreiding van nieuwe politieke idealen'.²²

Op de vraag hoe propaganda te definiëren is, zijn vele antwoorden te vinden. Want wanneer is communicatie, propaganda? Een definitie is te vinden in één van de meest invloedrijke wetenschappelijke tijdschriften in de jaren vijftig op het gebied van communicatie, de *Public Opinion Quarterly* (POQ). In een themanummer over internationale communicatie werd propaganda gedefinieerd als een:

'manner (...) to persuade and convince (...) modest, reasonable, discriminating, sensitive to the kinds of skepticism (...) prepared to meet that skepticism candidly and factually, as neighbor might talk to neighbor. (...) most effective when we depart freely wherever the facts warrant it, from a simple black-and-white picture of the world.'²³

²² Anne van der Meiden, 'Propaganda, politieke marketing en voorlichting: een denkraam voor communicatieve Machiavellisten', *Machiavelli-lezing*, 26 oktober 1992 (Den Haag 1992).

²³ Ralph K. White, 'The new resistance to International Propaganda', *Public Opinion Quarterly* (POQ) XVI (1952-1953) 540. Dit in 1937 opgerichte academische tijdschrift gold in de jaren vijftig als het meest gerenommeerde op het gebied van de communicatiewetenschap. De POQ bleek later echter voor een substantieel deel gefinancierd te zijn door de Central Intelligence Agency (CIA) en kan op grond van dit gegeven beschouwd worden als een

In deze definitie zien we een aantal elementen waarmee we propaganda kunnen onderscheiden van andere vormen van communicatie. Het doel van propaganda is om mensen te overtuigen, al dan niet met feiten of met 'candy'. De Amerikaanse psycholoog Leonard Doob (1909-2000) wiens theorieën gedurende de jaren vijftig invloedrijk waren, omschreef propaganda als:

'a systematic attempt by an interested individual (or individuals) to control the attitudes of groups of individuals through the use of suggestion and consequently, to control their actions. Unintentional propaganda is the control of the attitudes and consequently, the actions of groups of individuals through the use of suggestion.'²⁴

Uit de definities kunnen we vaststellen dat propaganda een systematisch en dus een doelbewust proces is, gericht op het veranderen van de attitude van de ontvanger.

Het doel en daarmee de inhoud van propaganda varieert van het aanbieden van informatie tot 'persuasion'. In dit artikel gaat het om internationale politieke propaganda.²⁵ De vraagstelling van dit artikel is welke invloed het heeft dat de VS een democratie waren in de ideologische strijd van de Koude Oorlog. Propaganda is binnen dit kader van de te definiëren als het doelbewust inzetten van communicatie in het buitenland waarvan de zender bekend is, met als doel wereldwijd een attitude te bewerkstelligen die een positieve houding ten opzichte van de Amerikaanse samenleving met haar ideeën en buitenlandse politiek tot gevolg heeft, zodat het handelen van de ontvangers gunstig zal zijn voor de VS. Als we nu propaganda naast de democratische idealen leggen, kunnen we vaststellen hoe de relatie tussen democratie en propaganda was. Hiervoor is nog één

spreekbuis van de overheid: 'a substantial number of articles targeted POQ's own audience for persuasion concerning the appropriateness of U.S. intervention abroad, the emerging cold war, and the proper role of mass communication research professionals in those efforts. (...) instead framed their discussion in such a way as to reinforce the foreign policy initiatives propaganda themes of the powerful "internationalist" faction within the U.S. government.' in Christopher Simpson, *Science of Coercion. Communication Research and Psychological Warfare 1945-1960* (New York 1994) 42, 47.

²⁴ Leonard Doob, *Propaganda its psychology and technique* (New York 1935) 89.

²⁵ o.a. Terug te vinden in het 'Jowett/O'Donnell purpose model of propaganda' in Garth S. Jowett, Victoria O'Donnell, *Propaganda and Persuasion* (Thousand Oaks, California 1999) 24.

toevoeging nodig. Sinds de Tweede Wereldoorlog (1940-1945) maakte de Amerikaanse overheid gebruik van het onderscheid tussen witte en zwarte propaganda. Als er sprake is van witte propaganda is de afzender van de boodschap bekend. Bij zwarte propaganda is dit niet het geval. Sterker nog, de zender kan bewust een verkeerde afzender aan zijn boodschap meegeven. De discussies over zwarte propaganda zijn niet in het openbaar gevoerd. Uit de discussies over witte propaganda, zoals die van de USIA, kan ons duidelijk worden waar de grenzen lagen. Dit wil niet zeggen dat de Amerikaanse overheid niet via andere kanalen wel zwarte propaganda verspreidden, maar het is interessant om te kijken wat als wit gezien werd. In principe benaderen we propaganda op een neutrale manier en kiezen er daarom voor om de gangbare eufemismen te mijden. Propaganda is op zichzelf niet moreel verwerpelijk. Propaganda blijkt een communicatieproces dat pas door het gebruik van bepaalde methoden en in een bepaalde politieke context een negatief etiket verdient.

Het is dus te eenvoudig te stellen dat propaganda geen plaats kon krijgen in een democratie. De gevoelens berustten namelijk op een paradox. Het democratisch systeem had ook baat bij propaganda als communicatieproces waarin effectief ideeën verspreid worden. Uit onderzoek in de jaren vijftig bleek dat een democratie het beste functioneerde als maar een beperkt aantal burgers geïnteresseerd was, omdat de besluitvorming berustte op compromisvorming. De meest geïnteresseerde burger bleek emotioneel het de meest betrokken te zijn en daarmee het minst tot een compromis bereid.²⁶ Een meerderheid van de burgers moest echter wel bereid zijn om als dat nodig was een stem uit te brengen. Om de grote groep ongeïnteresseerden effectief te bereiken en de zo noodzakelijke consensus te bereiken, was propaganda onvermijdelijk. Propaganda is als het ware brug die de kloof tussen de overheid en haar onderdanen dichtte. In de beginjaren van de Koude Oorlog is dit zichtbaar in de beeldvorming rondom de USSR en in het bijzonder rondom 'de man van staal', Stalin.²⁷ Was de USSR in de Tweede Wereldoorlog nog de bondgenoot, na de oorlog moest het beeld zo omgebogen worden dat dit rijk de belichaming van het kwaad werd.²⁸ Propaganda, gericht op het zo

²⁶ Bernard Berelson, 'Democratic theory and Public Opinion', *POQ* XVI (1952) 313-330.

²⁷ Het aannemen van revolutionaire bijnamen zoals 'Stalin' is al een propaganda methode op zichzelf. Het stimuleert de beeldvorming rondom een leider en simplificeert de werkelijkheid. Door voortdurende herhaling gaat dit beeld een eigen leven leiden. Stalins eigen naam luidde Jozef Vissarionovitsj Džugasjvili.

²⁸ Ralph B. Levering, *American opinion and the Russian alliance 1939-1945* (Chapel Hill 1976).

effectief mogelijk overhalen van individuele burgers, maar ook wereldwijd het beïnvloeden van grote groepen was en is een noodzakelijk onderdeel van een democratisch staatsstelsel. De consequentie van deze visie is dat de leiders het gevoerde beleid moesten verkopen aan de burgers en dat er dus een scheiding tussen zwarte en witte propaganda binnen de Amerikaanse overheid kon bestaan.

Een ander argument waarom propaganda een positieve rol kan vervullen bij het functioneren van een democratie, is te vinden in het idee dat de burgers voordat zij een besluit nemen informatie moeten hebben. Dit besluitvormingsproces vereist communicatie en discussie. Naast de consensus is dit de tweede pijler waar een democratische samenleving op rust. De burgers hebben recht om in vrijheid politieke ideeën met elkaar te vergelijken. Door de toegenomen technische mogelijkheden op het gebied van communicatiemiddelen was het mogelijk de mensen beter en op een uniforme manier te informeren. Radio en later ook televisie kwamen in het bereik van iedereen. In het licht van deze informatierevolutie spreekt men van 'democratized communication'. Voor de Tweede Wereldoorlog liep de buitenlandse politiek vooral via elitaire diplomatieke kanalen, waar de burger weinig van wist. De nieuwe communicatiemiddelen doorbraken het patroon van de traditionele diplomatie. Deze transparantie kwam het functioneren van de democratie ten goede, maar stimuleerden overheden om intensiever communicatie voor hun doeleinden in te gaan zetten. Er kleven dus nadelen aan 'democratized communication'.

Propagandamethoden berusten dikwijls op het inspelen op emoties, de gesimplificeerde zwart-wit foto uit de eerst geciteerde definitie. Met deze simplificatie doet propaganda onrecht aan de werkelijkheid en belemmert het de democratische samenleving. De hoeveelheid informatie en de toegang hiertoe konden dan wel verbeterd zijn, maar de kwaliteit en het waarheidsgehalte van de informatie is hiermee niet gewaarborgd. Ook is het niet altijd zo dat een samenleving democratischer wordt naarmate er meer communicatie is. Hier valt tegenin te brengen dat het open karakter van een democratische samenleving leugens, of op zijn minst de eenzijdigheid van propaganda vanzelf ontmaskerd. Het gaat erom zoals het citaat boven het artikel zegt, ook de alternatieven te presenteren. In het geval van de officiële witte internationale politieke propaganda van de VS was er redenen genoeg om geen leugens te verspreiden, omdat deze uitgebuit konden worden door de Sovjetpropaganda. Hier zien we een voorbeeld van de invloed van de politieke context op de vraag of propaganda moreel goed of slecht is. De

eenzijdigheid en het vaak leugenachtige karakter van propaganda zijn in een democratie dus te ondervangen.

Het uitgangspunt van propaganda bleef veel weerstand oproepen. Voorwaarden voor het functioneren van een representatieve democratie zijn vrijheid van meningsuiting, een vrije pers, vrijheid in het oprichten van organisaties, respect voor de rechten en opinies van anderen en de consensus over de legitimiteit van de regels van het systeem.²⁹ Beïnvloeding is tegengesteld aan het idee van een onafhankelijk individu die op basis van zijn eigen observatie keuzes maakt. Regelrecht in strijd met het rationele karakter van een democratie is het vaak irrationele karakter van propaganda. Propaganda is er op gericht om het doel van de zender te bereiken en is dus niet per definitie gebonden aan de waarheid. Het doel van de propagandist hoeft niet overeen te stemmen met het belang van de ontvanger. De ontvanger kan dus niet altijd op een rationele manier overgehaald worden om met de boodschap van de zender in te stemmen. De 'New cold war historians' wijzen erop dat een van de belangrijkste factoren waarom de VS uiteindelijk de Koude Oorlog gewonnen zouden hebben, is dat het democratisch systeem rationeel is.³⁰ De USSR moest teveel leunen op interne repressie om werkelijkheid en ideologie overeen te laten stemmen. Al was de ideologie nog zo mooi, velen maakten een rationele keuze en vluchtten en masse naar het Westen zolang dit nog kon. Hetzelfde gaat op voor het respect voor de principes en de daaruit volgende consensus over het besluitvormingsproces in andere samenlevingen. Mocht Amerikaanse propaganda zich hiermee bemoeien als de bevolking dit systeem legitimeerde? Een illustratie hiervan is de *Smit-Mundt Act* die in 1948 door het Congres werd aangenomen en tot op de dag van vandaag van kracht is. Door de aanneming van deze wet werd het verboden om binnen de grenzen van de VS propaganda te verspreiden. Het is echter een moeilijk punt gebleken om vast te stellen wat wel en wat niet propaganda is. De discussie over de rol die propaganda op het buiten de grenzen mag spelen, wordt in deze wet niet beantwoord. Zoals is aangehaald, was en is één van de voorwaarden voor het functioneren democratie vrijheid van meningsuiting. Voor de VS bleef het moeilijk om de attitude van een individu buiten de grenzen te veranderen, omdat de communicatiekanalen niet geclaimd konden worden door één ideologie, zoals in de USSR. Burgers die niet met

²⁹ James Q. Wilson, *American Government. Brief version* (vierde editie; Boston 1997) 6.

³⁰ Historiografische stroming die de schuld van het uitbreken van de Koude Oorlog bij de USSR legt.

de boodschap instemden, konden demonstreren, belangengroepen vormen en uiteindelijk tegenstemmen. Dit was voor de internationale propaganda een nadeel. De oplossing vond de Amerikaanse overheid in een rationalisatie van propaganda. Geïnspireerd door de successen van de exacte wetenschappen probeerden communicatiewetenschappers, vaak financieel gesteund door de overheid, dezelfde methoden te volgen. Propaganda werd ontleed in zender, doel, methoden en ontvanger. Door deze onderdelen apart te analyseren en te optimaliseren hoopte men tot een werkzame formule te komen. Het is belangrijk om in te zien dat de overheid op deze manier haar propagandabeleid rationeel wilde onderbouwen, om het zo aan de burgers te verkopen. Vanwege de publieke opinie in de VS kwam de nadruk in het publieke debat op de inhoud en de methoden van het ‘informationprogram’ te liggen. Zo speelde binnen de net opgerichte USIA de vraag of men zich tot een bepaalde doelgroep mocht beperken, terwijl het een democratisch uitgangspunt is dat alle burgers in een land er toe doen.³¹ Waarheid, democratie en vrijheid werden de enige, door de publieke opinie geaccepteerde lansen in het ideologische gevecht tegen de USSR. Maar was deze inhoud niet een knellende last vanwege de botsing met de realiteit?

In de schaduw van de atoombom

De koppeling tussen strategische belangen en ideologie was in de jaren vijftig nadrukkelijk aanwezig. Enerzijds wilden de VS de nationale veiligheid voor zichzelf en daarmee voor de vrije wereld waarborgen. De manier hiervoor was om zoveel mogelijk bondgenoten toe te voegen aan de vrije wereld en de bevolking onder communistische regimes overhalen, maar anderzijds waren er dus diverse gegronde bezwaren zoals hierboven beschreven om propaganda als wapen in gebruik te nemen. Het is de discussie over de grenzen die een opvallende afwezige vormt in de huidige commentaren op het Amerikaans politiek beleid en voor zover het via publieke informatieverstrekkingen duidelijk is, ook binnen de Amerikaanse regering. Het lijkt alsof men om de hete brij wil heendraaien. Is de discussie over de manier waarop de VS als democratie de Koude Oorlog beleefden te traceren in de bronnen? Aan de hand van de discussies over de oprichting van de USIA krijgen we hier inzicht in. Dit bureau werd in 1953 opgericht

³¹ Bogart, *Premises for Propaganda*, 57.

om de officiële information', 'or propaganda to give it its true name', te verspreiden.³²

De geschiedenis van de Amerikaanse propagandaprogramma's kenmerkt zich door een golfbeweging die gerelateerd was (en is) aan de mate waarin de nationale veiligheid bedreigd werd. Een week na de deelname aan de Eerste Wereldoorlog in 1917 werd het Committee on Public Information (CPI) opgericht, een overheidsbureau dat als doel had de Amerikaanse burgers te enthousiasmeren en de vijand te demobiliseren. Direct na de beëindiging van de oorlog werd het CPI opgeheven. Eenzelfde lot was het Office of War Information (OWI) beschoren na de Tweede Wereldoorlog. Toch is in het OWI een voorganger van de USIA te zien. Bepaalde activiteiten, zoals bijvoorbeeld het succesvolle radiostation Voice of America, werden namelijk niet opgeheven. Deze activiteiten werden ondergebracht bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken in een Interim International Information Service, later omgedoopt tot International Information Administration (IIA). Het democratisch systeem was een van de veroorzakers van de golfbeweging. Het Congres maakte zich zorgen over de mening van de kiezer over de 'orgy of public's money' aan propaganda.³³ Het probleem lag bij de onwetendheid van de Amerikaanse burger. 'Nobody knows much about it, and you cannot find out much information about it.'³⁴

In de aanloop naar de Koude Oorlog werd echter op een ongekende manier de nationale veiligheid bedreigd. 'How can they appreciate America if they do not know us? There is a psychological war (...) which is more important than the military war, because the military war will have been in vain if we do not get the right attitude toward us on the part of the people of Europe.'³⁵ De vergelijking met commerciële reclame waar door het bedrijfsleven een gigantisch bedrag aan werd uitgegeven, was een bewijs voor het succes van propaganda. Inhoudelijke argumenten waren ook belangrijk:

³² W. Henderson, *The United States Information Agency* (New York, Washington en Londen 1969) vii. Henderson was al betrokken bij de *informationprograms* voor de oprichting van de USIA en bleef tot zijn pensionering in 1967 werkzaam bij de USIA als *Public Affairs Officer* in diverse landen.

³³ Leon H. Gavin, (Ohio, Republikein) National War Agencies Appropriation Bill 1946, *Congressional Record*, House, 8 juni 1945, 5799.

³⁴ Ibidem, 5812-13.

³⁵ John R. Murdock (Arizona, Democraat) Ibidem, 5822.

‘the only way in which the countries of Europe are going to learn democracy is by practicing it. If we, during the period of occupation, control what goes into their papers, if we have free access to them to get across what we want through communiques, then there is no need for our going into the business of publishing newspapers in Europe. (...) For the first time in history we have a means of disseminating to the world some information as to what democracy means.’³⁶

In deze lijn van gedachten werd de *Smith-Mundt Act* aangenomen ‘to promote a better understanding of the United States in other countries, and to increase mutual understanding between the people of the United States and the people of other countries’.³⁷ Maar de weerstand bleef. Edward W. Barrett, onderminister van Buitenlandse Zaken, onderschreef in 1974 de invloed van de onrustgevoelens over de intenties van de USSR.

‘In those days we found that money for pure information operations (...) was very hard to come by. American congressmen, like Americans in general, were suspicious of anything that could be labeled propaganda, if you dress it up as warfare, money was very easy to come by.’³⁸

Onder invloed van de communistische coup in Tsjecho-Slowakije (1948), de Berlijnse blokkade (1948), de ontwikkeling van de Russische atoombom (1949), ‘het verlies van China’ (1949), de Korea Oorlog (1950-1953) en de gevoelens opgeroepen door de ‘heksenjacht’ van de Republikeinse senator Joseph R. McCarthy (Wisconsin) was er sprake van grote onrust gevoelens in de maatschappij. Op het failliet van de ‘containment’politiek kon de weg vrijgemaakt worden voor de oprichting van de USIA. Dit leverde een rechtvaardiging voor de oprichting van de USIA.³⁹

³⁶ Case (Zuid-Dakota) *Congressional Record*, House, 8 juni 1945, 5822.

³⁷ Public Law 80-402 of the 80th Congress in Bogart, *Premises for Propaganda* (New York 1976), xi.

³⁸ Edward W. Barrett, ‘Oral History interview by Richard D. McKinzie, New York July 9, 1974’ in Walter L. Hixon, *Parting the Curtain. Propaganda, culture, and the Cold War, 1945-1961* (Londen 1997) 15.

³⁹ A.B. White, *The new Propaganda* (Londen 1939) 20.

Maar er is meer dan nationale veiligheid. Het verspreiden van propaganda door de VS kan in het licht gezien worden van de door de Amerikanen ervaren ‘Manifest Destiny’ die in de ideologische Koude Oorlog een hernieuwde invulling kreeg.⁴⁰ Aangetoond was, volgens Doob, dat de dominante Amerikaanse ideologie het realiseren van de ‘American Dream’ is,

‘which is democracy and which, in concrete life, means the opportunity to rise in the economic and social scale (...) Under such conditions and with such attitudes, it is extremely difficult for an American to become convinced of the reality of the class-struggle or the thesis of oppression.’⁴¹

Hier lag de kracht van de export van de Amerikaanse ideeën. De verspreiding van de massacultuur was verbonden met de notie vooruitgang. Het is uiteindelijk de vraag of er plaats was voor de dilemma’s die de relatie tussen democratie en propaganda opriep gedurende de Koude Oorlog. Wordt de bezinning over de begrenzing aangegeven door de democratische ideologie niet weggedrukt door dezelfde hooggestemde idealen van die ideologie? Het culturele erfgoed van de VS was gevormd door de openheid van ideeën.⁴² De Amerikanen moesten niet Roomser dan de paus willen zijn. Het idee dat de VS zich niet met culturele diplomatie moesten bemoeien was achterhaald. Volgens Wilson P. Dizard, in 1953 in dienst van de USIA, vonden de meeste Amerikanen dat een beetje Amerikanisatie de wereld geen kwaad zou doen. Sterker nog, ‘there lurks deep in some American breasts the feeling that there is a mystically beneficent quality in certain of our folkways and that if only they could be exported the chasm in

⁴⁰ Hixon, *Parting the Curtain*, 18. Dat dit een rol speelde aan de basis van het programma blijkt uit het volgende citaat: ‘We need to relinquish our cherished notion that we are God’s chosen people, living in His land with His special blessing, and the conviction - as historian Henry Steele Commager has put it - that destiny has imposed ‘a special responsibility on the American people to spread the blessings of liberty, democracy and equality to other people of the earth. There is nothing wrong with wanting these blessings for others, of course but we must point not push, letting them find their way as we found ours.’ in Terence C. Sorensen, *The word war. The story of American propaganda* (New York 1968) 305.

⁴¹ Doob, *Propaganda its psychology and technique*, 260.

⁴² Wilson P. Dizard, *The strategy of truth. The story of the U. S. Information Service* (Washington 1961) 172-173.

understanding would be bridged.⁴³ Had de Tweede Wereldoorlog bovendien niet het ideologische gelijk van de VS bewezen?

De persoonlijke overtuiging van Eisenhower was in deze kwestie belangrijk. Hij was gedurende de Tweede Wereldoorlog overtuigd geraakt van het nut van psychologische oorlogsvoering. Teveel aandacht van de Amerikaanse politiek voor defensie zou leiden tot een samenleving die door het militair-industrieel complex beheerst werd, en zou verworpen tot een 'garrison state' waarin democratie ver te zoeken was. Bijkomend voordeel was dat propaganda in vergelijking tot conventionele wapens veel goedkoper was.⁴⁴ Hij schoof de bezwaren tegen propaganda opzij door zijn overtuiging dat USSR tegen het kapitalisme was en daarmee tegen democratie. De USSR zou in zijn opinie niet rusten totdat overal ter wereld de democratie vernietigd zou zijn. 'Zelfs in gebieden waar de USSR geen controle heeft', schreef Eisenhower, 'promoot het hongersnood, onrust, anarchie in de zekerheid dat dit voedingsbodem is voor de groei van hun "damnable philosophy"'.⁴⁵ Vanuit dit uitgangspunt werkte hij aan de oprichting van de USIA. De net gekozen president moest echter wel in het Congres een meerderheid achter zijn plannen krijgen. Eisenhower diende bij het drieëntachtigste Congres tien reorganisatieplannen in om het functioneren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken te verbeteren. Reorganisatieplan nummer acht hield de oprichting van de USIA in. Hij werd in zijn overtuiging gesteund door zijn voorganger president Harry S. Truman (1945-1953). In zijn laatste *State of the Union* op 7 januari hield Truman de leden van het Congres voor dat de internationale situatie een strijd tussen goed en kwaad was. De president moest er voor zorgen dat niet alleen de democratie binnen de VS bleef bloeien, maar 'he also has to lead the whole free world in overcoming the Communist menace - and all this under the shadow of the atomic bomb'.⁴⁶ Truman doordrong het Congres van het feit dat de twee supermachten perfecte tegenpolen waren. Waar de Amerikaanse samenleving erfgenaam was van de *Declaration of Independence*, was de bevolking van de USSR en in de bijbehorende satellieten rechteloos. Zij moesten leven van de genade en willekeur van de machthebbers. Een andere illustratie hiervoor vond hij in buitenlandse politiek. De VS hadden

⁴³ Dizard, *The strategy of truth*, 176.

⁴⁴ Hixon, *Parting the Curtain*, 226.

⁴⁵ Dagboek Eisenhower, 16 september 1947 in H.W. Brands, *The devil we knew. Americans and the Cold War* (Oxford 1993) 69.

⁴⁶ State of the Union - Message from the President of the United States, *Congressional Record*, House of Representatives, 7 januari 1953, 234.

partners, de USSR satellieten. De VS moesten blijven vechten voor vrede, vrijheid en gerechtigheid in de wereld. De man die de last op zich wist om deze strijd te leiden moest zich verzekerd zijn van de steun van het Congres en daarmee van het gehele Amerikaanse volk.⁴⁷

Het Congres en de USIA

Eisenhower had na zijn aantreden een bijzondere relatie met het Congres. Het meest in het oog springt dat hij vooral vanwege zijn persoonlijke charisma van oorlogsheld gekozen was. Zijn standpunten waren gedurende de verkiezingsstrijd vaag gebleven. De president die zich pas in 1952 kandidaat had gesteld voor de verkiezingen was met een overweldigende meerderheid in negenendertig staten gekozen. Deze overwinning had zijn uitstraling op de samenstelling van het Congres. Voor het eerst sinds 1928 was er zowel in het Huis van Afgevaardigden, als in de Senaat een Republikeinse meerderheid. Door Eisenhowers partijloze uitstraling kon hij goed samenwerken met de Democraten. Dit is zichtbaar in de bespreking over de oprichting van de USIA. Het Congres was bereid hem de bevoegdheden te geven die hij nodig achtte om een succesvolle buitenlandse politiek te voeren.⁴⁸

De voorbereidingen voor reorganisatieplan nummer acht waren niet gering geweest. Eisenhower zelf had twee onderzoeken laten uitvoeren. Eén door het Advisory Committee on Government Organization en de ander door de al genoemde commissie onder leiding van Jackson. Tegelijkertijd werd er door de Senate Foreign Relations Committee. Overseas Information Program of the United States onder leiding van senator Bourke B. Hickenlooper (Republikein) uit Iowa ook onderzoek gedaan naar de activiteiten en de plaats van de IIA binnen de organisatie van de Amerikaanse overheid. McCarthy leidde het Senate Government Operations Committee die onderzoek deed of 'de vijfde colonne' in de IIA aan het werk was. Eisenhower schreef in zijn begeleidende brief bij reorganisatieplan nummer acht naar het Huis van Afgevaardigden:

⁴⁷ State of the Union, 1953, 235.

⁴⁸ Reorganization Plan No. 7, *Congressional Record*, House, 17 juli 1953, 9079 en Reorganization Plan No. 8. *Congressional Record*, House, 17 juli 1953, 9084, 9085, 9087.

‘After investigation, I have found and hereby declare that each reorganization included (...) is necessary to accomplish one or more of the purposes.’⁴⁹

Slim was zijn opzet om de wijzigingen via een reorganisatieplan voor te stellen. Op deze manier kwam de nadruk op organisatie en bezuiniging te liggen. De clou kwam in de laatste alinea:

‘I expect that the improved organizational arrangement (...) will lead to substantial economies and significantly improved effectiveness of administration. It is not practicable, however, to itemize at this time the reductions in expenditures which will probably be brought about by the taking effect of the reorganizations.’⁵⁰

Over de politieke verantwoordelijkheid was hij kort, In sectie twee van het reorganisatieplan nummer acht staat:

‘The Secretary of State shall direct the policy and control the content of a program, for use abroad, on official United States positions, including interpretation of current events, identifies as official positions by an exclusive descriptive label. The Secretary of State shall continue to provide to the Director on a current basis full guidance concerning the foreign policy of the United States.’⁵¹

Het praktische probleem lag bij de ‘lappendeken van regelgeving’ waar de buitenlandse politiek op rustte.⁵² Er was geen duidelijk zicht op wie de verantwoordelijkheid droeg voor de buitenlandse politiek in het niveau direct onder de president. In het algemeen werd de ‘historische verantwoordelijkheid’ van het Ministerie van Buitenlandse Zaken erkend. Tegelijkertijd moest ervoor gewaakt worden dat de wereld de buitenlandse politiek ging zien als propaganda. ‘The program will be clearly identified as

⁴⁹ Reorganization Plan No. 8 of 1953 - Message from the president of the United States, *Congressional Record*, House, 1 juni 1953, 5851.

⁵⁰ Ibidem, 5851.

⁵¹ Ibidem, 5851-5852.

⁵² Ibidem, 5849.

such by an exclusive descriptive label' en zal via de Veiligheidsraad verantwoording afleggen.⁵³ Eisenhower sloot zijn begeleidende brief af met een appèl op het Huis van Afgevaardigden. 'The Constitution of the United States places the duty upon the President for the conduct of our foreign affairs.'⁵⁴ Dit argument was voor veel congresleden belangrijk.

De onderzoeksresultaten van de communicatiewetenschap waren, zoals bleek uit de artikelen in het themanummer van de POQ ontoereikend.⁵⁵ Deze wetenschap had zich lange tijd vooral gericht op binnenlandse communicatie. De bewijslast voor het effect van propaganda was niet sluitend te krijgen. Bovendien gingen er behoorlijke subsidies van de federale overheid naar de communicatiewetenschap. Het advies wat deze wetenschap gaf, zou dus zelden echt strijdig zijn met het gevoerde beleid in de buitenlandse politiek. Vanuit deze hoek konden de congresleden dus weinig argumenten overnemen. Het ontbrak zowel de voorstanders als de tegenstanders aan hard, dat wil zeggen kwantitatief, bewijs. Op deze manier bleef er weinig anders over dan te discussiëren over de organisatiestructuren, want over de ideologische situatie in de wereld was men het in grote lijnen wel eens. Het gevolg van Eisenhowers keuze, om als belangrijkste pijlers voor het programma efficiëntie en rendabiliteit op te voeren, was dat het grootste gedeelte van de daaropvolgende discussie over reorganisatieplan nummer acht op 17 juli over deze zaken ging. Het lijkt erop dat de karige inhoudelijke discussie die half juni gevoerd werd naar aanleiding van het onderzoek van de eerder genoemde senator Hickenlooper voldoende was geweest voor het Congres.

In de discussie over dit onderzoek nam senator William J. Fulbright (Arkansas) het voortouw. Hij prees de commissie voor het werk dat zij hadden verricht. Hij had als Democraat het voorzitterschap van deze commissie moeten neerleggen. Tegelijkertijd maakte hij een aantal interessante opmerkingen over de relatie tussen democratie en propaganda. Er zijn 'great, and even violent, differences of opinion as to approach and method'. Zeker omdat de natie relatief onbekend was in het veld en 'because of the nature of our Government and our people it is, perhaps,

⁵³Reorganization Plan No. 8 of 1953, 5849.

⁵⁴ Ibidem, 5850.

⁵⁵ *Proceedings of the Committee on International Communications Research*, POQ XVI (1952-1953) 703. Paul F. Lazarsfeld, 'The Prognosis for International Communications Research', POQ XVI (1952-1953) 481-488. Majorie Fiske, Leo Lowenthal, 'Some problems in the Administration of International Communications Research', POQ XVI (1952) 149-159. Harold D. Lasswell, 'Psychological Policy Research and Total Strategy', POQ XVI (1952-1953) 491.

more difficult for us to carry on such programs than for any other people.⁵⁶ De discussie spitte zich toe op de vraag hoe het gebrek aan coördinatie tussen de verschillende departementen die met propaganda bezig waren, opgelost kon worden. Maar het allerbelangrijkste advies was een periode rust, stabiliteit en continuïteit na de schokgolven van McCarthy's onderzoek dat de IIA bijzonder hard had aangevallen. Fulbright voerde als rechtvaardiging van het programma aan dat men nu eenmaal niet in een wereld leeft waar politieke daden voor zichzelf spreken.

'We do not however live in such a world and we face the constant assault of a conspiracy against all our cherished liberties. This makes it necessary for us to retaliate in self-defense. It makes possible also, for us to take the initiative and to go beyond defending ourselves against malicious distortion of act and motive into the honest preaching of the values to which we are dedicated.'⁵⁷

Dit kreeg bijval: 'We must so speak out, for we are engaged in a worldwide contest for the minds and heart of mankind. The message of freedom, must get through to peoples in all lands.'⁵⁸ In de opmerkingen van Fulbright kunnen we een bewustzijn van de relatie tussen democratie en propaganda waarnemen:

'Thus the Communists were able to use methods - just as Hitler and Goebbels could - which we could not successfully use, even if we so desired, because of the different character of our Government. The Communists, with some success, can make use of constant repetition by mass media, of overt and blatant propaganda, with little or no regard for the truth. This approach is a vital part of the monolithic structure of Communist organization. But it depends fully as much for its success upon the other elements of that structure - as, for example, secret police, concentration camps, suppression of opinion, force threats, and all the other paraphernalia of the

⁵⁶ 1^e Report on Overseas Information Programs, *Congressional Record*, Senaat, 15 juni 1953, 6464.

⁵⁷ Ibidem, 6465.

⁵⁸ Alexander Wiley, Ibidem, 6466.

totalitarian state. Communist propaganda then becomes an essential element of the doctrine that its victim is not to think for himself, indeed that it is not necessary or desirable that he do so. Totalitarian propaganda is merely another manifestation of the denial of freedom - is not designed to persuade, but to overpower. Entirely aside from our own unwillingness to engage in this type of propaganda, and the moral questions involved, it is very doubtful that we could do it successfully. It is so obviously inconsistent with what we stand for, that it would not be credible or persuasive to those who know us slightly, or to those with whom we are most concerned, who have similar traditions and cultures.⁵⁹

Goede propaganda was wit, subtiel en appelleerde aan het verstand. Het was propaganda die erop gericht was kennis, begrip en gezamenlijke interesse te ontdekken.⁶⁰

Dit was het enige wat over de relatie tussen democratie en propaganda gezegd werd. In de besprekingen die volgden over reorganisatieplan nummer acht in het Congres keerde dit onderwerp niet terug. Naast de al genoemde overtuiging van Eisenhower, de *State of the Union* van Truman en het ontbreken van richtinggevend kwantitatief onderzoek is hier een andere factor voor aan te wijzen. Wellicht een reden voor het uitblijven van een uitgebreide discussie over de vraag of propaganda als wapen gehanteerd mocht worden, is te vinden in de opmerking van senator Alexander Wiley.

‘We must not make the mistake of believing that an official information program is the only channel through which other peoples hear of this country and form their opinions of our policies and our beliefs.’⁶¹

Hij verwees hier naar reacties die de Amerikaanse buitenlandse politiek opriep. Waarschijnlijk zal hij ook de conclusies van het Jackson-rapport in gedachten hebben gehad. Hierin werd gepleit voor een betere integratie tussen politiek en propaganda, maar zijn ook enkele delen over

⁵⁹ Wiley, *Congressional Record*, Senaat, 15 juni 1953, 6463.

⁶⁰ Ibidem, 6465.

⁶¹ Ibidem, 6466.

onofficiële propaganda terug te vinden. In het boek van de historicus Scott Lucas wordt dit verder uitgewerkt.⁶² De overheid zocht haar toevlucht tot private organisaties die zich grotere vrijheden konden veroorloven dan de Amerikaanse overheid. Na protest van de USSR kon men een tegenaanval inzetten door er op te wijzen dat de burgers van de VS vrij waren om hun eigen initiatieven te ontplooiën en dat de overheid hun niet kon tegenhouden. De hoeveelheid onofficiële propaganda blijkt omvangrijker dan werd aangenomen.⁶³ Het Congres was hier deels van op de hoogte en behoeftte zich dus niet al te grote zorgen te maken. Aangespoord door de onderzoeken van McCarthy sloten de gelederen zich en wilde niemand waarschijnlijk zijn vingers branden in een inhoudelijke discussie over propaganda. Het Congres zocht daarom heil in een discussie over economische voor- en nadelen.

Achter de schermen

Achter de schermen was men het echter nog helemaal niet zo eens over de taakomschrijving van de USIA. Dat binnen de uitvoerende macht van de regering wel degelijk een morele spanning gevoeld werd bij het opzetten van een propaganda-programma, blijkt uit de bronnen zoals opgenomen in de *Foreign Relations of the United States*. In een op 13 juli opgesteld voorstel, geschreven binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat moest dienen als discussiestuk over de 'losse eindjes' wat de relatie tussen de op te richten USIA, de onofficiële propaganda en het Ministerie van Buitenlandse Zaken betrof, werd minder rekening gehouden met moraal als in het Congres.⁶⁴ In dit 'top secret' document is het primaire doel van de USIA anderen te overtuigen dat 'it lies in their own interest to take actions which are also consistent with the national objectives of the United States'.⁶⁵ De coördinatie van 'unattributed' propaganda bleef ondanks de USIA van vitaal belang, want 'as a general rule it is in the interests of the United States that a much greater percentage of the information program should be unattributed, appropriate arrangements shall be made to place the

⁶² Lucas, *Freedom's War. The American Crusade against the Soviet Union* (New York 1999).

⁶³ Ibidem, 2-5.

⁶⁴ Proposed National Security Council Directive to the United States Information Agency, Washington, 15 juli 1953, *FRUS*, 1724-1726.

⁶⁵ Ibidem, 1724.

responsibility for the coordination of unattributed propaganda on the Chief of the United States diplomatic mission in each country.'⁶⁶

Over de precieze invulling van de taak en het etiket dat op de propaganda geplakt zou worden, was men het tot na de oprichting van de USIA niet eens. In een memorandum aan Eisenhower schreef John Foster Dulles, op dat moment Minister van Buitenlandse Zaken, dat volgens de aanbevelingen van het Jackson-rapport in de propaganda van de USIA de nadruk moest liggen op een feitelijke weergave van de gevoerde buitenlandse politiek.⁶⁷ Pas eind oktober en dus na de oprichting van de USIA, vond in de Veiligheidsraad de discussie plaats over de missie van de USIA.⁶⁸ Deze luidde uiteindelijk:

'The purpose of the U.S. Information Agency shall be to submit evidence to peoples of other nations by means of communication techniques that the objectives and policies of the United States are in harmony with and will advance their legitimate aspirations for freedom, progress and peace.'⁶⁹

Dulles was met de opmerking gekomen om het woord 'rechtmatig' aan de opdracht van de USIA toe te voegen. Ietwat teleurgesteld accepteerde de eerste directeur van de USIA Theodore Streibert dit voorstel. Hij vond dat deze wijziging ten koste ging van de kracht van de verwoording. Op aandringen van Dulles, die zijn argument kracht bijzette met verwijzingen naar de situatie in Marokko en Cambodja, hakte Eisenhower de knoop door. Het was inderdaad niet mogelijk om 'alles altijd en overal' te steunen.⁷⁰ Het woord rechtmatig was door het vele gebruik bovendien uitgesleten en vaag in betekenis geworden en kon dus best gebruikt worden.⁷¹ Paragraaf drie van het document geeft de discussie weer over de grijze propaganda:

⁶⁶ Proposed National Security Council Directive, *FRUS*, 1725.

⁶⁷ Memorandum for the President by the Secretary of State, Washington, 14 oktober 1953, *FRUS*, 1738.

⁶⁸ Memorandum of Discussion at the 167th Meeting of the National Security Council, 22 oktober 1953, *FRUS*, 1751. Volgens Scott Lucas is het Dulles die de beslissende opmerking maakte dat het om *legitieme* aspiraties gaat. In Lucas, *Freedom's War*, 184.

⁶⁹ Statement of Policy by the National Security Council (confidential), *FRUS*, 1753.

⁷⁰ Memorandum of the Discussion at the 167th Meeting of the National Security Council, 22 oktober 1953, *FRUS*, 1751.

⁷¹ *Ibidem*, 1751.

‘the U.S. Information Agency is authorized to communicate with other peoples without attribution to the United States Government on matters for which attribution could be assumed by the Government if necessary.’⁷²

Streibert noemde het document een ‘great stride forward’, want het was in overeenstemming met de rapporten van Hickenlooper en Jackson en een typisch propagandistische toon ontbreekt in de missie.⁷³

Ook in de U.S. Information Agency Strategic Principles opgesteld in maart 1954, wordt het probleem van grenzen bepaald door de democratische ideologie zichtbaar.⁷⁴ De USIA kon geen gebruik maken van een puur manipulatieve aanpak, falsificatie, technieken waarbij de afzender onbekend is en zelfgemaakte ‘bewijzen’. Methoden die wel gebruikt werden door de totalitaire staten. Positief gezien, hielden deze grenzen in dat de USIA zich bewoog volgens de opdrachten van de Veiligheidsraad, de politieke lijn van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De inbreng van de USIA aan de politiek was klein en:

‘neither can we present to foreign audiences, in order to attract support, versions of U.S. policy so colored by regional adaptation or diversities in emphasis that the integrity of our policies and their global consistency is called into question. (...) The important aspects of American life we present are selected for a specific prescribed purpose. We are not required to present all facets of American life, nor is it our aim to create and foster an orthodox official version of America, a fixed detailed stereotype, although effective propaganda will require that we deliberately foster certain general assumptions about the U.S., and preserve an overall consistency.’⁷⁵

De USIA moest voordeel behalen met de impliciete aanname dat de boodschap gebaseerd was op feiten -weliswaar een selectie- maar toch de

⁷² Statement of Policy by the National Security Council, *FRUS*, 1753.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ U.S. Information Agency Strategic Principles. Paper prepared in the United States Agency, maart 1954, *FRUS*, 1762-1773.

⁷⁵ Ibidem, 1763.

waarheid. Maar, zo stelde Streibert gelijktijdig, onze officiële natuur verhindert ons om een onafhankelijke verspreider van compleet objectieve informatie te zijn. De USIA zou altijd gezien worden als pleitbezorger.⁷⁶ De rechtvaardiging in de Strategic Principles is de bedreiging van de nationale veiligheid. 'We do not seek to score propaganda "victories" for their own sake.'⁷⁷ Het paradoxale is dat, hoewel de USIA een propagandistisch etiket wilde voorkomen Streibert er duidelijk over is dat de USIA wel bezig was met propaganda.

Wat is nu het belang van het feit dat men achter de schermen wel aarzelde over het democratisch karakter, maar zich achter vage concepten zoals de vrije wereld en nationale veiligheid verschool? Als eerste was het moeilijk om te discussiëren over deze noties. Iedereen was vóór nationale veiligheid en democratie. Tegen deze begrippen was moeilijk iets in te brengen. Bovendien is de realiteit van deze begrippen voor de politici van toen nooit meer te reconstrueren. Begrippen die omschreven werden als behorende bij de 'civil religion' van de VS, werden voor iedereen duidelijk geacht en waren daarmee dermate ruim gedefinieerd dat, grote groepen zich erin konden herkennen.⁷⁸ De strijd tegen het communisme was de rechtvaardiging voor het terzijde leggen van de aversie tegen propaganda die begonnen was in de Eerste Wereldoorlog. Deze discussies vonden achter de schermen plaats, zodat de publieke opinie minder van belang was. Dit zegt ons iets over de relatie tussen democratie en propaganda. Wellicht dat er daarom meer vrijheid was om over dit onderwerp te discussiëren. Hier benaderde men het onderwerp pragmatisch. De president wist van het geheime programma en de mensen om hem heen vonden dat de internationale context alle propaganda aanvaardbaar maakte, ondanks dat propaganda altijd een selectie van informatie was. Ook ging men pragmatisch om met de uit te dragen idealen. Ondanks de 'Manifest Destiny', blijkt 'niet altijd en overal' propaganda verspreiden het credo in de Veiligheidsraad.

Opvallend blijft het hoe weinig er in 1953 in het Congres gediscussieerd werd over de oprichting van de USIA, omdat de USIA het eerste propaganda-programma in vreedstijd was. Misschien is het feit dat de

⁷⁶ U.S. Information Agency Strategic Principles, *FRUS*, 1764.

⁷⁷ Ibidem, 1766. Dezelfde zinssnede bij Peterson, 'Public diplomacy and the war on terrorism', 75.

⁷⁸ Rita Kirk Whillock, 'Dream Believers: The Unifying Visions and Competing Values of Adherents to American Civil Religion', *Presidential Studies Quarterly* XXIV (1994) 378.

VS een democratie was dan toch niet zo belangrijk als in de inleiding is gesteld. Dit is niet zo. Op grond van onder andere de opmerkingen van Fulbright is duidelijk dat men zich bewust was van het spanningsveld tussen democratie en propaganda. De reden dat er in beperkte mate over de verschillen tussen democratische propaganda en totalitaire propaganda gepraat werd, was juist de druk van de publieke opinie. In het Jackson-rapport wordt gesproken over een 'prolonged public debate on the mission of the information program'.⁷⁹ Sommigen zagen het propaganda-programma als het belangrijkste wapen dat, mits vakkundig gebruikt, de beslissende verandering teweeg kon brengen. Anderen relativeerden weer het belang van propaganda en wezen op de impact van de dagelijkse beslissingen. Het was voor de uitvoerende macht belangrijk om een goede missie te verwoorden die de kans op het budget dat door het Congres moest worden toegekend, vergrootte. Om dit te bereiken moest de oprichting verkocht worden onder de bevolking. Sporen hiervan zijn terug te vinden in de kranten.⁸⁰ Gebruik makend van de populariteit van 'Ike', met zijn ervaring op het internationale toneel, moest er een missie komen die voor het grootste deel van de bevolking bevredigend was. Maar ook de kiezer kon weinig tegen nationale veiligheid inbrengen. De onrust die te vinden was in de samenleving werd aangewakkerd door de geruchten dat er Amerikaanse krijgsgevangenen in Korea gehersenspoeld waren.⁸¹ Daarmee kregen de president en de Minister van Buitenlandse Zaken een middel in handen om zich op te beroepen bij eventuele onvrede over het verspreiden, namelijk de goedkeuring van reorganisatieplan nummer acht om zo één van de zwakheden van het democratisch systeem in een ideologische strijd, de publieke opinie, uit te schakelen.

De VS gebruikten propaganda als één van de middelen die zij konden gebruiken om hun positie te versterken. De andere, zoals

⁷⁹ Jackson-rapport, *FRUS*, 1838.

⁸⁰ 'Eisenhower wins all agency shifts. Last 4 of 10 plans take effect - Aid bureaus merged and 'Voice' made independent', *New York Times*, 2 augustus, 1953. 'Report on propaganda to be summarized; President says parts will be made public', *New York Times*, 1 juli 1953. Anthont Leviero, 'U.S. to take offensive in psychological war. Reformed strategy board will try to beat Russia at its own game', *New York Times*, 1 februari 1953.

⁸¹ Susan L. Carruthers, 'Not Just Washed but Dry-Cleaned': Korea and the 'Brainwashing' Scare of the 1950s' in Rawnsley, *Cold War propaganda in the 1950's*. 47-63. Eenentwintig Amerikaanse krijgsgevangenen weigerden terug te keren naar de vrije wereld. Afgezet tegen de ongeveer twintigduizend Noord Koreaanse krijgsgevangenen die niet terugkeerden is het bijna een vereiste het verwijt om te draaien richting de totalitaire regimes. Het begrip hersenspoeling werd in 1950 door de journalist Edward Hunter geïntroduceerd.

bijvoorbeeld economische pressie en het inzet van het leger, werden ook gebruikt. De conclusie is dat er vanuit de theorie voldoende redenen aan te wijzen zijn, als gevolg van de verhouding tussen de democratische idealen en de praktijk van het verspreiden van propaganda, op grond waarvan een democratische overheid serieuze bezwaren kan aantekenen bij het verspreiden van internationale propaganda. De inhoud van propaganda kan snel afglijden richting leugen en simplificeert de werkelijkheid. Echter in de praktijk rondom de oprichting blijkt dat de USIA als een soort bliksemafleider voor de publieke opinie heeft gewerkt. Het spanningsveld werd wel gevoeld, maar werd pragmatisch benaderd. De USIA was voor propaganda binnen de morele grenzen, openbaar en daarmee onder invloed van de publieke opinie. Het is een teken aan de wand dat er geheime propaganda was, die blijkbaar weggestopt moest worden.

‘There is nothing about the instrument that makes it essential for a totalitarian regime and unessential for a democratic society. It is, in fact, an instrument we are required to use to its maximum if we are to exercise our responsibilities of leadership in the free world. (...) The morality with which we do this should be also the morality of the psychological instrument. And this, in all probability, is the only morality with which it can properly be concerned.’⁸²

De strekking van dit citaat zal vandaag de dag wellicht ook opgaan. Veel discussies over de plaats van propaganda blijven steken in organisatorische aard of doen een beroep op nationale veiligheid. Zo was lange tijd het uitwisselingsprogramma, dat net zo goed onder internationale communicatie valt, bij het Ministerie van Buitenlandse zaken ondergebracht om een zweem van propaganda te vermijden, terwijl de taken voor een groot deel door USIA-personeel werden uitgevoerd. De roep om hervormingen en een efficiënt coördinerend orgaan, à la de USIA die op 1 oktober 1999 is opgegaan in het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Publieke diplomatie moet een plaats in het centrum van de politiek krijgen en geloofwaardig zijn. Oog hebben voor alle doelgroepen.⁸³ Het lijken

⁸² Murray Dyer, ‘The Potentialities of American Psychological Statecraft’ in John Boardman Whitton ed., *Propaganda and the Cold War, a Princeton university symposium* (Washington D.C. 1963) 40. Symposium gehouden op 15 en 16 maart 1962.

⁸³ Peterson, ‘Public Diplomacy and the War on Terrorism’, 79-94.

echo's van de discussies van vijftig jaar geleden, wat verklaarbaar is uit de drie overeenkomsten die in de inleiding genoemd zijn. De overeenkomsten nemen eerder toe dan af. Bij de tussentijdse verkiezingen van 6 november 2002 behaalde de Republikeinse partij een meerderheid in het Huis van Afgevaardigden en de Senaat. Nog steeds wil men de beschaving redden, democratie en waarheid verspreiden. Het wordt tijd voor de VS om de paradoxen van propaganda onder ogen te zien. Propaganda past binnen een democratie, als het maar benoemd wordt als propaganda. Alleen daar waar alternatieven zijn, kunnen inderdaad keuzes gemaakt worden, zoals het citaat boven dit artikel aangeeft. Maar daarmee geeft het gelijk iets weer van de dubbelheid in de Amerikaanse propaganda. Het gaat over het eigenbelang van de VS. In een democratische samenleving waarin vrijheid zo hoog in het vaandel staat, kan men moeilijk het buitenland dwingen en blijft de beste weg iets zo voor te spiegelen dat die nagevolgd wordt. Eigenbelang sluit echter zwarte propaganda niet uit en zorgt voor veel verwarring. Met de keuze voor een debat over de morele grenzen van de democratie zouden de VS gebaat zijn. Dit kan de protesten vanuit binnen- en buitenland doen afnemen en een verbetering in het imago van de VS betekenen. Bovendien hoeft een open samenleving niks te verbergen en is het goed om, als er morele grenzen overtreden zijn, hiervan te leren. De erkenning van deze democratische uitgangspunten door de VS zullen zorgen voor begrip in het buitenland. De VS die zich nu vaak onbegrepen voelen, kunnen op deze manier de internationale communicatie herstellen. Echte communicatie behoeft namelijk geen bliksemafleiders, zoals goede wijn geen krans behoeft.