

## De eenzame adelaar in vrije val

*Rik Coolsaet*

New York, een jaar geleden. Aan een bezoekend Belgisch professor legt een hooggeplaatst diplomaat van de Amerikaanse delegatie bij de Verenigde Naties (wellicht voor de zoveelste keer) de beweegredenen uit achter de oorlog in Kosovo. De Belgische professor wou weten of de afwezigheid van spelregels voor zulke tussenkomsten niet gevaarlijk was. Een van die spelregels, zo voegde hij er naïef aan toe, zou toch moeten zijn dat elke militaire tussenkomst minstens het groen licht krijgt van de Veiligheidsraad, want strikt volgens de letter van de wet, voegde hij er overmoedig aan toe, was het NAVO-optreden in Kosovo onwettig.

Het bekwam onze professor slecht. De Amerikaanse diplomaat, die die dag in de Veiligheidsraad reeds eindeloze formele en informele gesprekken over Kosovo had gevoerd, zou het eens duidelijk maken waar het in de internationale politiek om te doen was. De afgelopen tien jaar, zo vertelde hij, is er een misverstand gegroeid. De Golfoorlog heeft de verwachting gecreëerd dat het gebruik van geweld enkel na toestemming van de Veiligheidsraad kan. Dat was fout. Als de Verenigde Staten van mening zijn dat ze militaire middelen moeten inzetten, dan zullen we dat ook doen, wat ook de houding moge zijn van de overige leden van de Veiligheidsraad.

Jamaar, strubbelde de professor nog even tegen, wat dat men de consistentie en coherentie van dat optreden? Als de internationale gemeenschap nu eens wel en dan weer niet tussenbeide zou komen, dan dreigt de geloofwaardigheid van de VN en van de hele internationale gemeenschap toch in het gedrang te komen? 'The world is not perfect. And that's OK to us,' was het meewarige antwoord van de diplomaat – meewarig om zoveel naïviteit van de Belgische professor.

In een notendop bevestigt deze anekdote vele van de beschuldigingen die het Amerikaanse buitenlands beleid te horen krijgt in de rest van de wereld. Het wordt unilateralisme, zelfvoldaanheid en minachting voor het internationale recht verweten. Woorden als isolationisme en hegemonie worden ook gebezigd. 'Hyper-puissance', zo omschrijft de Franse diplomatie de Amerikaanse macht in de wereld en imperiale arrogantie is een identieke, maar wat minder omfloerste beschrijving van het Amerikaanse buitenlands beleid.

Maar in de Verenigde Staten zelf is de toon van het debat heel anders. Daar wordt de Clinton-administratie doorgaans een te groot *penchant* verweten voor het multilateralisme, wat volgens sommige waarnemers een restant zou zijn van het jeugdige pacifisme van dienstweigeraar Clinton die van nature uit pure machtsuitoefening zou verafschuwen. Zulk een houding brengt de vitale belangen van het land in het gedrang. Wat die vitale nationale belangen precies moeten inhouden, daar draait sedert vijf jaar het debat in de Verenigde Staten zelf veelal rond. Wie dat binnenlandse debat gadeslaat, valt op de eerste plaats de grote verdeeldheid in de politieke en academische elite op wat betreft een algemeen leidend principe in het buitenlands beleid. Iedereen is het erover eens dat de Verenigde Staten moeten optreden, maar de meningen lopen ver uit elkaar over de richting waarin dat moet gebeuren.

Zowel ter linker- als ter rechterzijde is de veel gehoorde klacht dat de Amerikaanse president zich slechts sporadisch voor de internationale politiek interesseert en dan nog enkel als er een binnenlandse dimensie aan vast zit. De Verenigde Staten zouden geen coherent buitenlands

beleid hebben en daarom enkel punctueel reageren op gebeurtenissen, afhankelijk van binnenlandspolitieke en/of commerciële imperatieven.

In de regering is de frustratie inderdaad soms voelbaar dat er te ad-hoccerig wordt te werk gegaan en dat teveel reactief en te weinig creatief wordt opgetreden. De administratie kijkt er naar de academische wereld voor een nieuw conceptueel kader inzake buitenlandse politiek, maar deze reageert verdeeld. Begin dit jaar was een echo van die frustratie te horen in de constatering van Henry Kissinger dat de Clinton-administratie er nog steeds niet in geslaagd was een algemeen concept uit te werken inzake internationale relaties en daarbij vooral mislukt was in haar poging om China en Rusland op te nemen in een goed werkend internationaal systeem.

De Republikeinen van hun kant vergeven het Clinton niet dat hij geen hardere houding inneemt tegen China dat geacht wordt het nieuwe *Empire of Evil* te vertegenwoordigen in de wereldpolitiek. Maar de republikeinen zelf zijn onderling verdeeld. De jonge generatie republikeinen waarvan velen nooit in het buitenland zijn geweest, voelt zich instinctief aangetrokken tot een moderne variant van het klassieke isolationisme, dat zich verre wil houden van elk engagement in verre militaire conflicten. Een aanzienlijke groep in de Republikeinse familie identificeert zich als een 'neoconservatieve' terugkeer naar het Reagan-beleid en wenst een gespierd buitenlands beleid met de bedoeling de mondiale hegemonie van de Verenigde Staten te doen respecteren. Een kleinere groep, rond presidentskandidaat Bush, is er dan weer voorstander van om opnieuw aan te knopen bij de internationalistische lijn van George Bush.

En om het beeld in de Verenigde Staten nog wat ingewikkelder te maken is er de klassieke versplinterde besluitvorming inzake buitenlandse politiek, een kenmerk die in het buitenland dikwijls over het hoofd wordt gezien. Verscheidene beleidscentra, zelfs binnen de uitvoerende macht, volgen een eigen agenda met eigen doelstellingen, en die liggen niet noodzakelijkerwijze steeds in elkaars verlengde. Klassiek is de tegenstelling tussen het ministerie van defensie (*Pentagon*) en dat van buitenlandse zaken (*State Department*) en tussen State en de nauwe kring rond de president, verzameld in de *National Security Council*. De Pentagon-agenda is grotendeels gelijklopend met die van de president, maar streeft daarbij wel eigen prioriteiten na, m.n. het behoud van de overheersende Amerikaanse militaire macht over de hele wereld. Het Pentagon doet dat doorgaans zeer discreet en via eigen kanalen, zodat men soms in de situatie terugkomt dat een Belgisch bezoeker die zowel met State als met het Pentagon samenwerkt, aan State moet uitleggen wat het Pentagon van plan is, bijvoorbeeld inzake Centraal-Afrika. Onder de Clinton-administratie is er overigens nog een sterke concurrentiestrijd bijgekomen, namelijk tussen State en het ministerie van buitenlandse handel (*Department of Commerce*).

Het resultaat van deze versplintering is dan ook dikwijls de indruk van incoherentie in het Amerikaanse buitenlandse beleid. Het gevaar is dan dat in het buitenlands achter deze incoherentie een logica wordt gezocht die in feite niet bestaat. Een ander resultaat is de soms zeer voelbare demotivering op het State Department, waar diplomaten en ambtenaren de indruk hebben niet of nauwelijks mee te spelen in de belangrijke dossiers van het moment, zoals China. Binnen State krijgt men te horen dat minister van buitenlandse zaken Madeleine Albright niet erg doeltreffend is en dat sedert de Nixon-periode geen enkele minister van buitenlandse zaken zo weinig invloed had op het buitenlands beleid.

Wat wellicht opvalt bij deze beschrijving is de gapende kloof tussen de buitenlandse perceptie van de almacht en de dadendrang van het Amerikaanse buitenlands beleid en de eigen Amerikaanse perceptie van interne onenigheid en institutionele concurrentie die het onmogelijk maakt om eender welke zorgvuldig uitgewerkte blauwdruk uit te voeren. In feite zijn beide percepties juist, zij het slechts ten dele. Deze uiteenlopende perspectieven weerspiegelen de moeilijkheden van alle staten (en dus niet enkel de Verenigde Staten) om een leidraad te formuleren na het wegvallen tussen 1989 en 1991 van de Koude Oorlog en de bipolariteit.

Daarmee is evenwel niet alles gezegd. Er staat een nieuwe wereldorde in de steigers waarvan de contouren pas stilaan duidelijk worden en waar tegenover alle staten de komende jaren positie zullen moeten kiezen. Deze nieuwe wereldorde is niet die van president Bush aan de vooravond van de Golfoorlog in 1990, maar een terugkeer naar een multipolaire wereld, zij het van een nieuw type. De voorbije tien jaar vormen in feite een transitieperiode tussen de voorspelbaarheid van de bipolaire wereldorde, gekenmerkt door een Koude Oorlog, en de eerste bouwstenen van de nieuwe multipolaire wereld.

### America, the underdog

Tien jaar heeft de Verenigde Staten erover gedaan om zich aan de nieuwe internationale omgeving aan te passen. Het Amerikaans buitenlands beleid heeft in deze overgangperiode verscheidene opeenvolgende fasen gekend, die vandaag met enige accuratesse kunnen worden beschreven. Wat opvalt in deze opeenvolgende fasen is de nauwe band die blijkbaar bestaat tussen het buitenlandse optreden van de Verenigde Staten, enerzijds, en binnenlandspolitieke en ideologische bewegredenen, anderzijds.

De campagneslogan waarmee Bill Clinton de verkiezingen van november 1992 won tegen George Bush, vat de eerste fase goed samen: 'It's the economy, stupid !'. De eerste ambtsperiode van Bill Clinton stond onmiskenbaar in het teken van de economische toestand van de Verenigde Staten. Deze was niet goed. Amerikaanse beleids mensen, en met name in de Clinton-administratie, stonden sterk onder de invloed van de stelling dat het bergafwaarts aan het gaan was met de economische positie van de Verenigde Staten in de wereld. De best bekende auteur hier is de in Princeton en Yale docerende Britse hoogleraar *Paul Kennedy* die in 1988 zijn Rise and Fall of the Great Powers had gepubliceerd. *Kennedy's* boek was van even grote invloed als *Edward Gibbons' Decline and fall of the Roman Empire* in het Verenigd Koninkrijk ten tijde van de Amerikaanse onafhankelijkheidstrijd. Een hoofdstelling van *Kennedy* was dat grootmachten in vreedstijd hun imperium almaar uitbreiden, tot op het moment dat het te groot wordt en een effectieve economische ondersteuning ervan en politieke controle erop onmogelijk wordt. Dit noemt hij *imperial overstretch*, waaraan een grootmacht uiteindelijk ten onder gaat. Dat was, zo meende *Kennedy*, de toestand waarin de Verenigde Staten zich nu bevonden.

*Kennedy's* onheilsboodschap werd vervolgens nog versterkt door andere auteurs, zoals *Jeffrey Garten*, *Edward Luttwak* en *Lester Thurow*. Deze waren van mening dat de wereld evolueerde in de richting van drie competitieve economische blokken. 'Geo-economie' was daarmee de plaats gaan innemen van de 'geopolitiek' als belangrijkste determinant van de internationale machtsrelaties. Militaire macht was dan ook steeds minder relevant. Bijgevolg was het effect van de militaire macht van de Verenigde Staten minder merkbaar in de relatieve machtsverhoudingen. De economische basis daarentegen was veel relevanter en daar werden

ze overtroefd door Europa. *Thurow* (van het Massachusetts Institute of Technology) voorspelde dat de komende decennia een unieke kans boden om de basis te leggen voor ettelijke tientallen jaren van wereldeconomische bloei. Maar deze zou ditmaal niet langer door de Verenigde Staten worden gedragen. Volgens hem was de kans groot de Europeanen in dit decennium en in de 21<sup>ste</sup> eeuw in de meest gunstige uitgangspositie zaten om de wereldeconomische spelregels vast te leggen.

Deze negatieve perceptie in de Verenigde Staten zelf betreffende hun plaats in de wereld werd bovendien nog versterkt door, enerzijds, een economische recessie die begin 1991 een hoogtepunt had bereikt en, anderzijds, het gevoel van groeiende interne ontrafeling van de Amerikaanse samenleving zelf, die een hoogtepunt vond in de rassenrellen van Los Angeles in 1992. Men kan spreken van een ware existentiële crisis in het Amerika van het begin van de jaren negentig. Het Amerikaanse zelfbeeld was negatiever dan ooit: het multiculturalisme leek een reële bedreiging te gaan uitmaken voor de samenhang van de Amerikaanse natie, die haar eigenheid vond in de zogeheten '*melting pot*'. Zowel ter linker- als ter rechterzijde werd gewaarschuwd voor een groeiende etnische affirmatie van achtergestelde bevolkingsgroepen. De assertiviteit van de afzonderlijke staten zelf leek niet alleen 'Washington' als het federale centrum van de politieke macht te ondergraven, maar meteen ook het voortbestaan van de Verenigde Staten zelf. Gewapende milities leken in alle staten de kop op te steken en de interne sociale problemen werden door sommige Europese waarnemers letterlijk angstaanjagend genoemd en in de Verenigde Staten beschouwd als de ondergang van hun unieke natie: stijgende abortussen, misdaad, buitenechtelijke kinderen, bijstandstrekkers en dalende kwaliteit van het onderwijs, dalende levensverwachting, enz.

In deze omgeving trad de eerste Clinton-administratie aan. Het buitenlands beleid werd van bij het begin sterk economisch en commercieel ingekleurd. Economische competitie met de rest van de wereld stond er centraal. Onder *Ronald Brown* als minister van handel werd exportbevordering de belangrijkste doelstelling van het Amerikaans buitenlands beleid. Hij had daartoe een economische '*war-room*' uitgebouwd, naar analogie van de '*war-room*' in het Pentagon die gebruikt wordt bij internationale militaire crisissen. Er was zelfs sprake van de inschakeling van de CIA en andere inlichtingendiensten in deze economische diplomatie. Naarmate de invloed van het ministerie van buitenlandse handel toenam, nam die van het State af.

Exportpromotie als een middel om de binnenlandse werkloosheid te bestrijden was slechts één facet van deze nieuwe agressieve economische diplomatie. In 1992 werd ook een zeer sterke campagne ingezet voor een nieuwe en verregaande stap in de liberalisering, met inbegrip van de liberalisering van de kapitaalmarkten. De Clinton-administratie was oprecht van oordeel dat de vrije kapitaal- en handelsverkeer niet alleen in het voordeel was van de hele wereld, maar heel in het bijzonder van de Verenigde Staten zelf. Pas later werd het duidelijk dat vooral de Amerikaanse bankwereld aanstuurde op de liberalisering van de markten in zowel Azië als Centraal- en Oost-Europa, omdat de financiële-dienstensector tot deze markten toegang wenste te krijgen. Vooral Azië werd beschouwd als een potentiële goudmijn voor Amerikaanse banken en makelaars. Deze campagne bouwde overigens verder op eerdere aanzetten daartoe tijdens de Reagan-administratie.

De politieke dimensie in het Amerikaans buitenlands beleid bleef aanvankelijk in het verlengde van Bushs internationalisme liggen. Het beleidsconcept bij uitstek was het 'assertief multilateralisme', waarmee de Clinton-administratie te kennen wou geven dat de Verenigde Staten zich, in de geest van de opstellers van het VN-handvest, als een trouwe

lidstaat van de wereldorganisatie wou gedragen en het ernstig meende met het principe van de collectieve veiligheid.

De moord op 14 Amerikaanse GI's, eind 1993 in Somalië, gevolgd door de overweldigende Republikeinse Congresoverwinning in 1994, betekenden echter het einde van deze Amerikaanse bereidheid om zich in hun buitenlands beleid te laten leiden door de verbintenissen die voortvloeiden uit het VN-lidmaatschap. De Republikeinse aversie voor het multilateralisme, vertaald als een aantasting van de nationale soevereiniteit, maakten een einde aan het 'assertief multilateralisme', wat leidde tot een systematische verwaarlozing van de politieke dimensie van de internationale relaties, ten voordele van de overheersende commerciële en economische belangenbehartiging.

### America the boastful

Rond 1996 kwam aan deze situatie een einde. Hoofdoorzaak was het verdwijnen van het gevoel dat het met de Verenigde Staten economisch bergafwaarts ging. De eerste tekenen werden gesignaleerd van een langdurige economische boom, terwijl sociale indicatoren zoals criminaliteit en werkloosheid alle een daling inzetten.

Het succes van de door de Verenigde Staten gepromote financiële liberalisering en mondialisering en het zelfvertrouwen dat de politieke elite daardoor stilaan terugvond, leidde tot een ommekeer in het Amerikaanse buitenlandse beleid. Naarmate de economische boom aanhield en met name het aandeel van de beurs hausse in de welvaarts groei zich in 1998 steeds meer affirmeerde, ontwikkelde zich in de Verenigde Staten het spiegelbeeld van het defensieve zelfbeeld van nauwelijks enkele jaren eerder. De Verenigde Staten zagen zichzelf opnieuw als het symbool van economische vooruitgang, dank zij de 'nieuwe economie'. De vrees voor internationale achteruitstelling door de Europese Unie of Japan ruimde baan voor wat de Amerikaanse econoom Paul Krugman in 1998 zou omschrijven als 'America the boastful' – Amerika, de opschepper.

Eind 1990 reeds had de Amerikaanse auteur *Charles Krauthammer* in een reactie op Paul Kennedy's *decline*-stelling een alternatieve stelling geponereerd. Na het wegvallen van de bipolariteit, zo stelde hij, bleef er nog slechts één grootmacht over in de wereld: de Verenigde Staten. Op middellange termijn, dit wil zeggen enkele decennia, was het misschien mogelijk dat nieuwe concurrerende grootmachten zouden opstaan, maar in tussentijd is het de verantwoordelijkheid van de Verenigde Staten om een stabiliserende rol te spelen in de internationale betrekkingen. In de vakliteratuur groeide deze analyse uit tot de stelling van de 'de unipolaire dominantie', die de Verenigde Staten moesten uitoefenen over de rest van de wereld, precies omdat dit land de 'enig overgebleven grootmacht' was.

Vanaf 1997-1998 is de stelling van de Verenigde Staten als enige supermacht wijdverspreid geraakt in de pers- en politieke commentaren. Dat werd, onder meer binnen State, omschreven als een '*benevolent hegemony*'. Zo heeft men het in de wandelgangen van State over het zogenaamde '*H-word*', waarbij de 'H' voor hegemonie staat. Concreet toegepast op bijvoorbeeld Europa leidde dat binnen State tot een concept als *triple crown*, waarbij men de rol van de Verenigde Staten ziet als het smeden van een kroon met drie parels. Die drie parels zijn respectievelijk welvaart, veiligheid en democratie. Deze worden in Europa bewerkstelligd door drie samenwerkingsverbanden waar de Verenigde Staten een centrale rol spelen: de OVSE voor de promotie van democratie, de NAVO voor de veiligheid en de transatlantische

agenda tussen de Verenigde Staten en Europa voor de welvaart. Deze parels kunnen slechts worden samengehouden door een stevige kroon, en dat zijn de Verenigde Staten.

Dit nieuwe Amerikaanse zelfbeeld bracht de tweede Clinton-administratie tot een hernieuwde ambitie om een leidersrol op zich te nemen in de internationale politiek. Dat bracht haar soms in aanvaring met de Republikeinse meerderheid. Het meest opvallende verschil kwam tot uiting in het beleid ten aanzien van China. Terwijl de Republikeinse meerderheid in de Chinese bedreiging een heruitgave ziet van de Sovjet-bedreiging tijdens de Koude Oorlog, opteerde de Clinton-administratie vanaf de lente van 1996 voor een 'constructief engagement' dat de bedoeling had China in een ruimer netwerk van mondiale allianties en verantwoordelijkheden te betrekken.

Wat het beeld van de Clinton-administratie echter vertroebelt in de ogen van tal van waarnemers, is dat op vele andere domeinen de Amerikaanse regering de door de Republikeinse meerderheid geprefereerde methode is gaan onderschrijven, namelijk het unilateralisme. In haar buitenlands beleid heeft de Clinton-administratie de tactiek gevolgd die zij met succes ook in binnenlandspolitieke disputen heeft toegepast: zij neemt in de Republikeinse standpunten die aspecten over die populair blijken te zijn bij de Amerikaanse publieke opinie en ontnemt aldus aan haar Republikeinse tegenstander alle mogelijkheden om zich tegen de Clinton-administratie af te zetten.

Die tactiek speelde voor het eerst inzake de NAVO-uitbreiding. Tot 1993 was de bilaterale relatie met Rusland het belangrijkste agendapunt voor de Amerikaanse diplomatie. De vragen tot toetreding tot de NAVO vanwege de Centraal- en Oost-Europese landen werden steevast afgeremd met projecten zoals de *NACC* en het *Partnership for Peace*. Zelfs de mogelijkheid van een Russisch lidmaatschap van de NAVO werd toen geopperd. De Republikeinse Congresoverwinning van 1994 bracht echter een toenemende kritiek op gang tegen deze *Russia first*-houding. In de loop van 1994 veranderde de Clinton-administratie haar geweer van schouder en, beïnvloed door een sterke campagne van de Pools-Amerikaanse gemeenschap in de Verenigde Staten tegen elke vorm van *appeasement* met Rusland ten koste van Centraal- en Oost-Europa, ging zij zich opstellen als de hevigste voorstander van de NAVO-uitbreiding – ongeacht de reacties van Rusland, dat immers niet écht als een militaire bedreiging werd aangezien. Het Amerikaanse initiatief in 1999 om zowel de Veiligheidsraad als Rusland te negeren en Servië de oorlog te verklaren omwille van Kosovo, was de uitloper van deze nieuwe oriëntatie.

Na de tweede wereldoorlog waren de Verenigde Staten de belangrijkste pleitbezorger van het multilateralisme en de uitbouw van internationale instellingen die de bedoeling hadden de internationale samenwerking te organiseren voor problemen die de staten apart niet langer konden oplossen. Met hun 'assertieve multilateralisme' op het einde van de Koude Oorlog opteerden de Verenigde Staten er aanvankelijk voor om hun macht aan te wenden om de internationale organisaties op een constructieve manier aan te passen aan de nieuwe internationale opstandigheden. Na 1996 werd deze optie verlaten en werd er daarentegen voor gekozen de Amerikaanse dominantie te verstevigen. In plaats van de geprefereerde Amerikaanse benadering werd het multilateralisme een occasioneel bruikbaar instrument zonder meer. In de politieke elite heeft de overtuiging dat de Verenigde Staten de 'hoeder' zijn van het internationale systeem plaats geruimd voor een unilateraal nastreven van Amerikaanse beleidsopties.

In vele domeinen is de unilaterale oriëntatie van het Amerikaanse buitenlands beleid zeer uitgesproken. Dat geldt alleszins in de relatie tot de Verenigde Naties. Onder druk van de Senaat, die in 1997 met een overweldigende meerderheid een resolutie heeft aangenomen die de mogelijkheid opperde dat de Verenigde Staten de VN zouden verlaten, is de Amerikaanse regering een houding gaan innemen die erop neerkwam minder financiële steun te geven aan de organisatie, maar tegelijkertijd een grotere controle erover te eisen. In tal van VN-initiatieven nemen de Verenigde Staten thans een zometertijd vijandige, dan op zijn minst weigerachtige houding in: het Internationaal Strafhof, de Conventie inzake de Rechten van het Kind, het verbod op landmijnen, de exploitatie van de oceaانبodem. Inzake Irak is de Amerikaanse boodschap aan de VN sedert 1998 dat de wereldorganisatie zoveel commissies kan oprichten als ze wil, maar dat Washington hoe dan ook beslist heeft zich te ontdoen van Saddam Hoessein, met de VN indien mogelijk, zonder de VN indien nodig. Ook de weigering van de Senaat in oktober 1999 om het algemeen kernstopverdrag te onderschrijven was een meer dan opvallende uiting van dit nieuwe unilaterialisme.

De meest recente bevestiging van deze oriëntatie is de herontdekking, in de loop van 1998, van Reagans *Star-Wars*-filosofie. Onder de vorm van een *National Missile Defense* die gericht zou zijn tegen mogelijke kernaanvallen van 'schurken-staten' zoals Irak, Noord-Korea of Iran, illustreert deze ontwikkeling een terugkeer van de overtuiging dat de veiligheid van de Verenigde Staten enkel via eigen middelen kan verzekerd worden en niet langer door multilaterale arrangementen en akkoorden.

Diezelfde filosofie ligt ook ten grondslag aan de groeiende vrees voor het internationale terrorisme dat de Verenigde Staten sedert 1998 is gaan beschouwen als de belangrijkste bedreiging voor de nationale veiligheid. Dat brengt de Verenigde Staten regelmatig in botsing met vele bondgenoten, waarvan vele van oordeel zijn dat deze bedreiging (ook al is het aantal Amerikanen dat omkomt in terroristische aanslagen veel kleiner dan het aantal Amerikaanse kinderen dat door andere Amerikaanse kinderen wordt gedood dank zij de wijde verspreiding van vuurwapens in de Verenigde Staten) beter door internationale samenwerking dan door unilaterale acties (zoals de Amerikaanse bombardementen op Soedan en Afghanistan in augustus 1998), kan bestreden worden.

### De virtuele grootmacht

Is dit unilaterialisme het ultieme bewijs van de Amerikaanse oppermacht? Het lijkt eigenaardig gezien de intussen diep gewortelde overtuiging over de almacht van de Verenigde Staten, zowel in dat land als daarbuiten, maar de huidige Amerikaanse buitenlandse politiek illustreert eerder de zwakte dan de sterkte van de Verenigde Staten in de nieuwe multipolaire wereld. De positie van de Verenigde Staten vandaag in de wereld lijkt in zekere zin op die van de Europese mogendheden aan de vooravond van de eerste wereldoorlog: ogenschijnlijk oppermachtig in de wereldpolitiek, maar onderhuids zijn de trends aanwezig van een onmiskenbare (relatieve) achteruitgang.

In de dagelijkse realiteit blijkt steeds opnieuw hoe beperkt de armslag is waarover de Verenigde Staten beschikken. Enkele voorbeelden ter illustratie:

- in vergelijking met de Korea-oorlog, die voor negentig procent door de Verenigde Staten werd gefinancierd, moest dit land voor de Golfoorlog van 1990-1991 een beroep doen op de financiële steun van zijn bondgenoten;

- sedert eind 1997 zijn de Verenigde Staten verplicht om (te samen met Groot-Brittannië) een unilateraal beleid te voeren tegenover Irak, omdat zij in de Verenigde Naties niet voldoende steun kunnen vinden voor hun beleid;
- ondanks het Amerikaanse embargo inzake Iran, heeft het Franse petroleumbedrijf Total, in samenwerking met het Russische Gazprom, een akkoord gesloten met Iran voor de exploitatie van het grootste gasveld ter wereld. De Verenigde Staten hebben het niet aangedurfd de nochtans geplande sancties te treffen uit vrees voor een handelsoorlog met de Europese Unie;
- een bijzonder actieve Amerikaanse tegencampagne heeft niet kunnen beletten dat een ruime meerderheid van de VN-lidstaten beslist hebben zowel het akkoord inzake het verbod op landmijnen als de oprichting van een Internationaal Strafhof goed te keuren. Hetzelfde was gebeurd in 1995 toen de Verenigde Staten weigerden een akkoord te sluiten, in het kader van de Wereldhandelsorganisatie, inzake liberalisering van financiële diensten. Daarop nam de Europese Unie de leiding van de onderhandelingen op zich en onderhandelde een akkoord, dat de Verenigde Staten zich verplicht zagen achteraf te onderschrijven;
- ondanks zwaar lobbywerk van de Amerikaanse regering is de Europese Commissie zich, met succes, blijven verzetten tegen de fusie van Boeing en McDonnell Douglas, wat een Amerikaans monopolie inzake burgervliegtuigen zou hebben teweeggebracht;
- de Verenigde Staten moge dan al de grootste militaire mogendheid ter wereld zijn, ze hebben niettemin de grootste moeite om het respect van hun tegenstanders af te dwingen en deze te verplichten hun koers in pro-Amerikaanse zin bij te stellen;
- en het meest recente voorbeeld, half mei 2000, was de toekenning van nieuwe leningen door de Wereldbank aan Iran ten bedrage van 231 miljoen dollar en dit ondanks sterk Amerikaans verzet.

Zelfs de ‘mythe’ van de Amerikaanse economische suprematie zou wel eens even snel verdwijnen als ze opgekomen is. Paul Krugman is er alleszins van overtuigd dat het geloof in Amerikaanse economische kracht grotendeels gebaseerd is op overdreven verwachtingen als gevolg van enkele uitstekende economische jaren in de Verenigde Staten en enkele slechte jaren elders. Een kleine recessie in de Verenigde Staten, een herstel in Europa en Japan en een nieuwe wind in Azië en het gepraat over de Amerikaanse dominantie over de wereld zal snel achterhaald zijn, aldus Krugman.

Sedert de Oost-Aziatische financiële crisis van 1997-1998 zijn sommigen ook gaan beseffen dat de *push* voor deregulering en liberalisering misschien te sterk is geweest. Leden van de eerste Clinton-administratie die bij het begin ervan behoorden tot de sterkste voorstanders van financiële liberalisering, waarbij buitenlands kapitaal vrij in en uit staten kon vloeien, zijn pas nadien gaan beseffen dat zij meer vooruitziend hadden moeten zijn voor de chaos die hieruit kon voortvloeien. Zij beseften pas achteraf dat zij wolkenkrabbers aan het bouwen waren zonder fundamenten.

De Verenigde Staten kunnen belangrijke internationale beslissingen nog wel hinderen, maar ze kunnen ze niet meer tegengehouden indien een aantal landen gezamenlijk optreden. Zij blijven de grootste macht ter wereld en de *primus inter pares* omdat ze het belangrijkste unitaire politiek-economische machtscentrum ter wereld blijven. Maar zij zijn niet langer in staat om op eigen kracht spelregels op te leggen die in voordeel van rest van wereld zijn. De Verenigde Staten zijn een grootmacht *by default*, niet op basis van het relatieve overwicht van hun eigen machtsmiddelen op andere, maar door de afwezigheid van alternatieve machtscentra die deze rol kunnen en willen vervullen.



De twintigste eeuw is onmiskenbaar een Amerikaanse eeuw geweest, waarbij de Verenigde Staten bij machte zijn gebleken een bepalende stempel te drukken op een groot deel van het wereldgebeuren. Vanaf de tweede wereldoorlog creëerden de Verenigde Staten, dank zij hun financieel en economisch overwicht, in een deel van de wereld een wereldorde die een concreet streefdoel had: het herstel van West-Europa en Japan en een nooit eerder geziene welvaartstoename. Een aantal internationale instrumenten werden gecreëerd, zoals de Veiligheidsraad of het IMF en de Wereldbank, waarin de naoorlogse reële economische, politieke en militaire macht dermate werd gebundeld dat de wereld decennia lang ‘beheerd’ kon worden en status-quo, stabiliteit en voorspelbaarheid kende.

Dat er ooit een einde zou komen aan de Amerikaanse machtspositie, is op zich niet onlogisch. De internationale relaties kennen immers een dynamiek van verandering, voortgedreven door economische en technologische ontwikkelingen, en die impact heeft op sociale structuren, politieke systemen, militaire macht en de positie van individuele staten en imperia. Sedert het einde van de Middeleeuwen heeft een ongelijke economische groei opeenvolgende wereldordes geproduceerd, telkens beheerd door een grote mogendheid: Portugal in de zestiende eeuw; Nederland in de zeventiende; Engeland in de achttiende en negentiende; en uiteindelijk de Verenigde Staten in de twintigste eeuw. Elk van die mogendheden had zoveel macht dat ze in staat was een mate van orde en stabiliteit te brengen in ‘haar’ wereldorde die ze probeerde naar eigen beeld te kneden. Een mogendheid werd dus een ‘grootmacht’ in de mate dat ze bij machte was ‘voordelen’ te bieden (van allerlei aard, zoals internationale stabiliteit en orde) aan andere staten die zich in ruil hiervoor inschakelden in een wereldorde die de macht van deze mogendheid bestendigde.

Niet de absolute macht van de Verenigde Staten is verminderd, maar wel hun relatieve macht tegenover andere mogendheden en daarmee ook hun vermogen om een wereldorde te schragen louter op eigen krachten. In 1950 namen de Verenigde Staten, naast 2/3 van de wereldgoudvoorraad, veertig procent van het wereld-BNP voor hun rekening. Vier decennia later is dat teruggevallen tot 22 procent - nagenoeg hetzelfde aandeel als in 1870, toen Engeland de leidende economische wereldmogendheid was. De Verenigde Staten van het einde van de twintigste eeuw kunnen dus niet langer dezelfde ‘voordelen’ bieden als de Verenigde Staten van onmiddellijk na de tweede wereldoorlog. De vrijwillige lotsverbondenheid takelt af en een centrifugale beweging zet in.

Daarmee zijn we opnieuw bij het Amerikaanse unilateralisme terechtgekomen. Dit dringt zich in de ogen van de Amerikaanse politici des te meer op omdat de Verenigde Staten niet meer bij machte zijn om zelfs hun nauwste bondgenoten, laat staan de andere staten, te overtuigen het Amerikaanse leiderschap systematisch te aanvaarden. De welwillende hegemonie waarmee de tweede Clinton-administratie de wereld vandaag bekijkt, krijgt in het buitenland immers dikwijls het predikaat van nieuwe Amerikaanse arrogantie opgeplakt. En daarmee zet er zich een historisch cyclus in: precies om te bewijzen dat de Verenigde Staten nog steeds een wereldleider is, ontstaat er de psychologische behoefte om dat ook te affirmeren. In het verleden heeft deze psychologische behoefte van een grootmacht op zijn retour dikwijls geleid tot botsingen met jonge grootmachten die deze assertiviteit niet accepteerden en hun eigen leidersambitie wilden benadrukken, wat vervolgens eindigde in een oorlog tussen beide.

Robert Kaplan, de ‘neoconservatieve’ journalist en succesauteur van boeken zoals *The Ends of the Earth* (1996), beweerde in een column in februari 2000 precies dat punt toen hij schreef dat ondanks het gebrek aan inhoudelijke verschillen inzake buitenlands beleid tussen de

verschillende presidentskandidaten, de buitenlandse politiek uiteindelijk wel een belangrijke, zonet doorslaggevende factor in de Amerikaanse presidentsverkiezingen zou zijn, nl. de perceptie bij kiezers van welke kandidaat de beste leidersrol kon spelen om de wereld te leiden, m.a.w. het best in staat zou zijn om Amerika's *pre-eminence* te verzekeren in de wereldpolitiek. Vooral neoconservatieve auteurs (zoals zij zichzelf omschrijven) zijn van oordeel dat het grootste gevaar voor de Verenigde Staten er vandaag in bestaat dat het buitenland de indruk zou krijgen dat zij zwak en onbeslist zouden zijn.

Zowel economisch als geopolitiek is de macht thans veel meer verspreid dan in de afgelopen halve eeuw. De wereldorde die zich in de komende decennia zal aftekenen, kan omschreven worden als economische bipolariteit (gebouwd rond de EU en de Verenigde Staten) en geopolitieke multipolariteit (rond vele machtscentra), met een sterke transnationale dimensie die de huidige beheerscapaciteit van staten en internationale organisaties te boven gaat (drugs, witwaspraktijken en georganiseerde criminaliteit, ecologische uitputting, broeikas effect, monetaire stabiliteit).

Neoconservatieven én de Clinton-administratie delen de overtuiging dat de Verenigde Staten als een eenzame adelaar vorm moet geven aan die nieuwe wereldorde. De eersten benadrukken daarbij een onverhuld gebruik van de Amerikaanse militaire macht, terwijl de tweede het meer verhuld vertaalt als een welwillende hegemonie. Beide overschatten echter zowel het Amerikaanse vermogen om die nieuwe wereldorde te kneden, als de bereidheid van de rest van de wereld om dit leiderschap zomaar te aanvaarden.

Een ernstige beurscorrectie die een einde maakt aan de mythe van (en de speculatie rond) de nieuwe economie, een vertraging van de economische groei in de Verenigde Staten en een meer uitgesproken ambitie in overige delen van de wereld om op een consistente manier vorm te geven aan de noodzakelijke beheersinstrumenten voor een multipolaire wereld, zal een flinke opdoffer betekenen voor het Amerikaanse gevoel van nationaal zelfbehagen over hun rol in de wereld. En dat kan op zijn beurt leiden tot een even bruuske koerswijziging in het Amerikaans buitenlands beleid als in 1996. De eenzame adelaar zal dan wellicht op meer bescheiden hoogte moeten leren vliegen – daar waar ook de andere vogels van de wereldpolitiek vliegen.

(“Eenzame adelaar in vrije val. Het buitenlands beleid van de Verenigde Staten van Amerika”, in: *Samenleving en Politiek*, jg. 7/juni 2000, nr. 5, pp. 11-20)

*Gebruikte literatuur*

- 'American power – For what ? A symposium', in: Commentary, januari 2000
- 'The state of American federalism 1996-1997', in: Publius. The Journal of Federalism, Vol. 27, nr. 2, lente 1997
- BLECHMAN, Barry, COFMAN WITTES, T., 'Defining moment: the threat and use of force in American foreign policy', in: Political Science Quarterly, 1999, Vol. 114, 1
- GARTHOFF, Raymond L., 'The United States and the new Russia: the first five years', in: Current History, Vol. 96, nr. 612, oktober 1997
- JEWETT, Aubrey W., TURETZKY, Marc D., 'Stability and change in President Clinton's foreign policy beliefs, 1993-1996', in: Presidential Studies Quarterly, 1998, Vol. 28, nr. 3
- JUDIS, J., LIND, M., 'For a new nationalism', in: The New Republic, 27 maart 1995
- KAGAN, Robert, 'The benevolent empire', in: Foreign Policy, Vol. 111, zomer 1998
- KAGAN, Robert, KRISTOL, William, 'The present danger', in: The National Interest, lente 2000
- KRUGMAN, Paul, 'America the boastful', in: Foreign Affairs, Vol. 77, 3, mei/juni 1998
- LINDSAY, James M., 'Looking for Lea. Domestic politics and foreign policy', in: Brookings Review, winter 2000
- MAYNES, Charles W., 'America's fading commitments', in: World Policy Journal, zomer 1999
- PODHORETZ, Norman, 'Strange bedfellows: a guide to the new foreign-policy debates', in: Commentary, december 1999