

Utopia en realiteit in de wereld na elf september

Rik Coolsaet

Bijna zeven decennia geleden schetste de Britse historicus Edward Hallett Carr in zijn *Twenty Years' Crisis*, een magistrale synthese over het interbellum, in donkere kleuren de evolutie van de wereldpolitiek, vanaf de verwachtingen gekoesterd bij het einde van de Grote Oorlog tot de Depressie van de jaren dertig: van een utopie zonder oog voor de realiteit is de wereld overgegaan naar een realiteit zonder sprankeltje utopie. Met diezelfde woorden kan ook het anderhalve decennium beschreven worden, tussen de val van de Muur in 1989 en de terroristische aanslagen van elf september, tussen de verwachting dat het recht eindelijk zou heersen en de onverwachte terugkeer van het recht van de sterkste.

De kracht van een utopie

De Muur had Duitsland een generatie lang netjes in twee verdeeld. Maar zij was ook het ultieme symbool van de verdeling van de hele wereld, met het Westen aan de ene en het Oosten aan de andere kant, bevroren in een schijnbaar uitzichtloze, maar klassieke, strijd om macht en invloed tussen twee grootmachten. Toen de Muur viel in november 1989 en aan de Koude Oorlog een einde kwam, waren de verwachtingen hooggespannen. Toenmalig Amerikaans president George H. Bush kondigde een Nieuwe Wereldorde aan. Hoewel naar die uitspraak nadien enkel nog met sarcasme werd verwezen, had hij daarmee een wereld op het oog zoals die de architecten van de Volkenbond in 1919 of van de Verenigde Naties in 1945 voor ogen had gestaan: "Diverse nations are drawn together in common cause, to achieve the universal aspirations of mankind." De nieuwe wereld zou niet langer door macht, maar door recht worden bestuurd. De vrijgekomen politieke energie zou eindelijk besteed kunnen worden aan de echte belangen van de mensheid: ontwikkeling, leefmilieu, democratie. Welzijn voor iedereen in een wereld zonder oorlogen leek tien jaar geleden eindelijk binnen handbereik. De maakbaarheid van de samenleving, nationaal en internationaal, was een axioma.

De feiten gaven de verwachtingen aanvankelijk gelijk. In november 1990 onderschreven alle Europese staten het 'Handvest voor een Nieuw Europa'. De Europese politieke samenleving zou voortaan gekenmerkt worden door drie gemeenschappelijke principes: de rechtsstaat, gebaseerd op politiek pluralisme; de markteconomie, met sociale rechtvaardigheid; en gelijke veiligheid voor iedereen. Elders in de wereld smolten oude regionale conflicten weg als sneeuw voor de zon. Afrika knoopte vanaf 1989 op zijn beurt aan bij een wereldwijde democratiseringsgolf. Het einde van het Apartheidsregime en de doorbraak in het eindeloze Palestijns-Israëliëse conflict groeiden uit tot de symbolen van de Nieuwe Wereldorde. En, eigenaardig genoeg, ook de Golfoorlog.

Toen het Iraakse leger begin augustus 1990 buurland Koeweit binnenviel, reageerde de internationale gemeenschap onmiddellijk. Ook al speelden reële economische belangen mee (met name de vrees dat Irak na Koeweit vervolgens ook zou proberen Saoedi-Arabië in zijn macht te krijgen en aldus aan aanzienlijk deel van de mondiale petroleumproductie zou controleren) toch werd de Golfoorlog in de eerste plaats aangevoeld als de eerste echte test van het post-Koude Oorlog tijdperk. Voor het eerst sinds 1945 stonden beide toenmalige grootmachten, samen met de meerderheid van de internationale gemeenschap, immers aan dezelfde zijde in een conflict en deelden zij de analyse dat indien Saddam ongestraft bleef, *would-be* dictators dit als een vrijgeleide zouden aanzien, wat verkeerde normen zou opleveren voor de post-Koude Oorlog wereldorde. De Golfoorlog was een schoolvoorbeeld van het mechanisme van collectieve veiligheid, zoals verankerd in het handvest van de Verenigde Naties: wordt een land aangevallen, dan staat heel de internationale gemeenschap op om het aangevallen land ter hulp te snellen. Eén voor allen, allen voor één is de – tijdens de twintigste eeuw dikwijls terzijde geschoven – basisregel van het internationale recht sinds de oprichting van de Volkenbond.

Naar aanleiding van de Iraakse invasie herhaalden alle staten dit devies en bevestigden vele formeel wat zij hadden onderschreven toen ze lid werden van de Verenigde Naties: enkel de wereldorganisatie heeft het recht te beslissen tot het gebruik van militair geweld om een conflict tussen staten te beslechten. Op 3 maart 1991, na zes maanden crisis, zes weken luchtbombardementen en 100 uur grondoorlog, was de oorlog voorbij. Algemeen werd de test voor de Verenigde Naties als geslaagd beoordeeld: het mechanisme van collectieve veiligheid – slechts voor de tweede keer gebruikt sinds het ontstaan van de Verenigde Naties – leek het basismechanisme te zullen worden om de veiligheid van alle staten te verzekeren. De organisatie kende een dramatische toename van het aantal vredesoperaties: tussen 1988 en 1996 werden 29 nieuwe vredesmachtigen opgericht (meer dan het dubbele van de veertig jaar daarvoor). Het aantal blauwhelmen dat werd ingezet steeg jaar na jaar en bereikte in 1993 het maximale aantal van 78.500.

Nieuw was daarenboven dat het optreden van de Verenigde Naties zich niet langer werd ingeperkt door het principe van de absolute niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Mensenrechten drongen zich naar de voorgrond en gingen de diplomatieke agenda meer dan ooit beheersen. Eerder al hadden sommige academici geopperd dat mensenrechten niet steeds een exclusieve bevoegdheid van de nationale staten zouden blijven. Dat werd vervolgens door niet-gouvernementele organisaties als Artsen zonder Grenzen vertolkt als ‘interventieplicht’.¹ VN-secretaris-generaal Boutros-Ghali vertolkte deze ontwikkeling op de Mensenrechtenconferentie van Wenen in juni 1993: “The State must be the best guarantor for human rights. It is the State that the international community should principally entrust with ensuring the protection of individuals. However, the issue of international action should be raised when States prove unworthy of this task, when they violate the fundamental principles laid down in the Charter of the United Nations, and when – far from being protectors of individuals – they become tormentors. In these circumstances the international community must take over from the States that fail to fulfil their obligations. I am asking whether a State has the right to expect absolute respect from the international community when it is tarnishing the noble concept of sovereignty by openly putting that concept to a use that is rejected by the conscience of the world and by the law.”²

De implosie van de Sovjetunie, op kerstdag 1991, werd niet alleen geïnterpreteerd als een overwinning van de democratie op het communisme, maar ook van de vrije markt op de planeconomie. Vele waarnemers gingen ervan uit dat de hele wereld nu georganiseerd zou worden volgens de principes van de vrije markt, waarin staten en regeringen zo weinig mogelijk tussenbeide zouden komen.

In Azië bevestigde het succes van de Aziatische Tijgers dat onderontwikkeling geen fataliteit hoefde te zijn. In de Verenigde Staten werd de recessie van 1991 opgevolgd door een tien jaar durende economische *boom*, vergezeld door een beurs hausse waar geen einde aan leek te komen. Een Nieuwe Economie leek geboren te zijn, die de *booms-en-busts* van de ‘oude economie’ definitief achter zich had gelaten. Het Amerikaanse economische model, omschreven als de Washington consensus en wereldwijd gepromoot door de Bretton-Woodsinstellingen, werd aangezien als het mirakelrecept voor een nieuw tijdperk van ononderbroken economische groei. De wereld begon een liefdesrelatie met de deregulering.³ De mondialisering leek dit proces onomkeerbaar en onweerstaanbaar te maken.

Ook op dit vlak leek voor de VN een sleutelrol weggelegd, als de centrale instelling voor het beheer van ‘problemen zonder paspoort’, naar de woorden van Kofi Annan. Een snelle opeenvolging van mondiale conferenties zag het licht: over leefmilieu en ontwikkeling (Rio, 1992), mensenrechten (Wenen, 1993), bevolking (Cairo, 1994), sociale ontwikkeling (Kopenhagen, 1995), vrouwen (Peking, 1995). Samen vormden zij de blauwdruk van een ambitieuze globale agenda, in sommige gevallen gebaseerd op juridisch bindende conventies en regelmatige toetsingsconferenties. Het gaf de indruk dat er in de internationale gemeenschap een sterke conceptuele basis bestond om aan de Verenigde

¹ Roberts, A., ‘Humanitarian war: military intervention and human rights’, in: *International Affairs*, Vol. 69, 1993, nr. 3

² <http://www.unhcr.ch/html/menu5/d/statemnt/secgen.htm>

³ Joseph Stiglitz, ‘The roaring nineties’, in: *The Atlantic Monthly*, oktober 2002

Naties een centrale rol te laten spelen in het beheer van deze transnationale, grensoverschrijdende agenda, omdat – zo oordeelde men – de besproken problemen een omvang hadden genomen die het vermogen van elk van de lidstaten afzonderlijk om ze daadwerkelijk op te vangen, overstegen.⁴

Naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van de wereldorganisatie in 1995 verscheen een groot aantal projecten en ontwerpen die de nieuwe wereldorde gestalte wilde geven rond de Verenigde Naties.⁵ Een nieuw vocabularium moest ontwikkeld worden: duurzame ontwikkeling, ‘sustainability of mankind’, ‘global governance’, ‘global neighbourhood’, ‘global commons’.⁶

De hoop op een hernieuwde jeugd voor de Verenigde Naties, bevrijd van hun verlamming door het gewicht van de Koude Oorlog, vond zijn neerslag in het rapport dat Boutros-Ghali in 1992 op verzoek van de Veiligheidsraad neerlegde. Zijn *Agenda for Peace* was het meest ambitieuze programma voor een voluntaristische en dynamische rol voor de Verenigde Naties, ooit voorgesteld door een secretaris-generaal.

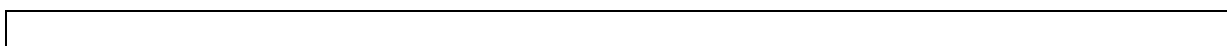
De ontuchtering

Toch spoorden niet alle internationale ontwikkelingen met de gangbare euforie. Aanvankelijk werden deze niet of nauwelijks naar waarde geschat. Hoe dramatisch sommige ook waren, het leken geïsoleerde gebeurtenissen, zeker bekeken met westerse ogen. Maar gaandeweg deden ze de voorspelde ‘nieuwe wereldorde’ kantelen in een ‘wereldwanorde’. Twee gebeurtenissen, zonder uitstaans met elkaar, symboliseren het einde van de euforische idealen van het begin van de jaren 90 – groeiend welzijn voor iedereen in een wereld zonder oorlog: de keldering van de Thaise baht in 1997 en de terreuraanslagen van elf september 2001.

In tegenstelling tot wat velen verwacht hadden, bleek de geopolitiek niet tot het verleden te behoren. In de loop van de jaren 90 was militaire macht zich immers geleidelijk opnieuw naar het centrum van de internationale politiek gaan dringen, onder de vorm van een nieuwe reeks inter- en intrastatelijke conflicten, in zowat alle continenten.

[Figuur 1]

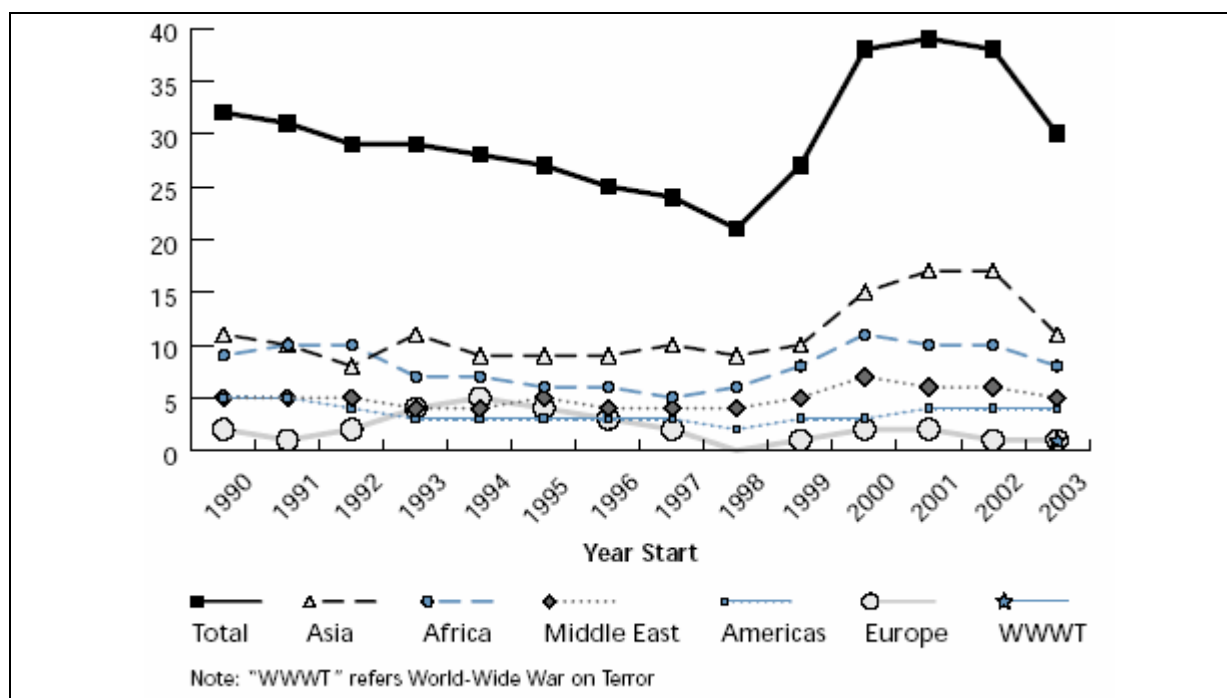
Figuur 1: Evolutie van het aantal conflicten in de wereld



⁴ *The World Conferences. Developing priorities for the 21st century*. New York, UNO, 1997, p. v

⁵ Zo bv. Childers, E., Urquhart, B., *Renewing the United Nations System*. Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1993; Evans, G., *Cooperating for peace. The global agenda for the 1990s and beyond*. London, Allen&Unwin, 1993; Independent Working Group on the Future of the United Nations, *The United Nations in its second half-century*. New York, Ford Foundation, 1995; Fawcett, E., Newcombe, H., *United Nations reform. Looking ahead after fifty years*. Toronto, Dundurn Press, 1995. Zie verder ook: Müller, J. (eds), *Reforming the United Nations. New initiatives and past efforts*. Den Haag, Kluwer, 1997, delen 2 en 3.

⁶ Commission on Global Governance, *Our global neighbourhood*, New York, Oxford University Press, 1995, pp. 2-7



Bron: CDI, *Defense Monitor*, januari/februari 2003

In Europa was er de oorlog rond Kosovo en was het erg onrustig aan de rand van Rusland. In Latijns-Amerika hebben Peru en Ecuador een oud grensgeschil opnieuw met de wapens willen beslechten. In Afrika waren er conflicten tussen Ethiopië en Eritrea, Cameroen en Nigeria en rond Congo en Soedan. In Azië leidde Kasjmier tot een oorlog tussen Pakistan en India, die vervolgens sluimerde en dan weer opflakkerde – zeker toen beide landen de beslissende stap zetten om met een reeks symbolische kernproeven toe te treden tot de selecte club van kernwapenstaten. Elders op dat continent flakkerde het wantrouwen tussen staten periodiek op: China en Taiwan, Japan en Noord-Korea, spanningen rond de Zuid-Chinese Zee, het Midden-Oosten met het haperende vredesproces tussen Palestijnen en Israëli.

Nationalisme en religieus fanatisme – waarvan gedacht was dat het oude, negentiende-eeuwse kwalen waren – bleken springlevend te zijn en leidden tot de gewelddadige implosie van staten (Liberia, Sierra Leone, Somalië en Centraal-Afrika) en etnische zuiveringen en volkenmoord (Joegoslavië en Rwanda). De Verenigde Naties bleken bovendien niet in staat te zijn om de gestelde verwachtingen in te lossen en verloren doorheen een aantal dramatische fiasco's hun geloofwaardigheid. Dat versterkte de tendens tot unilateralisme op bij tal van regeringen, en in de eerste plaats de Verenigde Staten onder de tweede Clinton-regering. Na 2000, met de Republikeinse regering van George W. Bush, werd dit Amerikaanse unilateralisme nog meer uitgesproken.⁷ Elf september was het symbolische keerpunt. Het luidde de doods-klok voor de illusie dat militaire macht en geopolitiek voortaan tot de geschiedenis behoorden.

Het internationale terrorisme werd met een klap tot de belangrijkste internationale prioriteit uitgeroepen. In naam van de 'oorlog tegen het terrorisme' werden vervolgens twee oorlogen gevoerd, in Afghanistan en in Irak. Beide oorlogen werden snel beslecht, maar de onverwachte complexiteit van de naoorlogse ontwikkelingen gingen de mogelijkheden van de Verenigde Staten te boven. Jaren na het einde van de vijandelijkheden bleven beide conflicten nazinderen en de internationale atmosfeer vertroebelen. Militaire macht en nationale veiligheid waren daarmee teruggekeerd naar het hart van de

⁷ Charles Krauthammer, 'The Bush doctrine. ABM, Kyoto, and the New American Unilateralism', in: *The Weekly Standard*, Vol. 6, n° 36, 4 juni 2001

internationale politiek – precies het spiegelbeeld van wat bij het einde van de Koude Oorlog verwacht was.

Maar ook de andere dimensie waar de euforie van de Nieuwe Wereldorde op gebaseerd was, bleek snel aan erosie onderhevig. Ook de verwachting van ‘groeidend welzijn voor iedereen’ bleek niet uit te komen. Ondanks de mondialisering was de inkomenskloof in en tussen staten blijven toenemen.⁸ Vóór de industriële revolutie bestond er nauwelijks 30 procent verschil in het gemiddelde inkomen van de Europeaan en dat van een niet-Europeaan. Op het einde van de negentiende eeuw steeg met de industriële revolutie de verhouding van het gemiddelde inkomen van het rijkste land in wereld tot dat van armste land ter wereld tot 9:1. Honderd jaar later, op het einde van de twintigste eeuw, was dat minstens 60:1 geworden (m.a.w. de gemiddelde Amerikaanse familie is 60 keer rijker dan de gemiddelde familie in Ethiopië).⁹

Ook de interne ongelijkheid was in een aantal landen toegenomen, zeker in die staten waar om ideologische of financiële redenen minder dan vroeger energie werd gestoken in het dichten van de kloof. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld was de trend van inkomensongelijkheid in de loop van de jaren 90 zelfs zo opvallend geworden, dat de Amerikaanse econoom en *New York Times*-chroniqueur Paul Krugman gewaagde van een terugkeer naar de ongelijkheid van de jaren twintig, toen een zeer klein deel van de bevolking een zeer groot deel van de nationale rijkdom bezat. Opnieuw zal Amerika, zo meende Krugman, te maken krijgen met een erfelijke elite die mijlenver afstaat van de gewone Amerikaan.¹⁰ Ook de Britse samenleving werd in de afgelopen decennia steeds ongelijker, zelfs onder de regering-Blair. Het aandeel in het nationale inkomen van de allerrijkste één procent Britten groeide tussen 1980 en 1999 van 6 tot 13 procent.¹¹

Ook werd men zich stilaan bewust van de donkere zijde van de mondialisering. Naast het internationale terrorisme, bleken ook inzake drugs, misdaad, witwaspraktijken, proliferatie van massavernietigingswapens, AIDS, de nodige beheersinstrumenten te ontbreken om deze evoluties onder controle te brengen.¹² Het gevoel nam toe dat de mondialisering weliswaar geleid had tot nieuwe machtscentra in de wereldpolitiek, maar deze waren ofwel ontoereikend ofwel ondemocratisch. Reacties bleven niet uit. José Bové in Millau (*la mal bouffe*) was een van de eersten. Vanaf de conferenties van de WTO in Seattle, Praag en Göteborg uitten zogeheten andersmondialisten hun ongenoegen over het gebrek aan legitimiteit en representativiteit van het mondiale systeem.

Het symbolische keerpunt op dit vlak kwam er in de zomer van 1997. Een louter lokale beslissing leidde tot ieders verbazing tot een cascade van onverwachte financiële en monetaire onrust in een groot deel van de wereld. Dat was de doodsteek voor de euforische verwachting van een almaar groeiend welzijn voor iedereen. Niemand had verwacht dat de loskoppeling van de Thaise *baht* van de dollar op 2 juli 1997 ook buiten dat land rimpels zou veroorzaken. Maar landen zoals Zuid-Korea, Taiwan, Thailand, Hongkong en vooral Indonesië kenden als gevolg van de monetaire crisis een forse terugval in hun economie, een ineenstorting van hun beurzen, kapitaalvlucht, een snelle terugtrekking van de buitenlandse investeerders en een interne maatschappelijke crisis als gevolg. Miljoenen inwoners die dank zij de economische vooruitgang moeizaam van onder de armoededrempel waren gekropen, keken opnieuw aan tegen een toekomst die voor hun kinderen niet beter leek te zullen zijn dan die van hun ouders. Honger en ondervoeding gingen opnieuw stijgen, net als het aantal schoolverlaters, de werkloosheid en de kinderarbeid. Kinderen die tot twee maanden tevoren nog op

⁸ M. Slaughter, P. Swagel, *Does globalization lower wages and export jobs?* Washington, IMF, 1997; Zie ook: Jean-Paul Fitoussi, Pierre Rosanvallon, *Le nouvel age des inégalités*, Paris, Seuil, 1998; Robert Hunter Wade, *Is globalization making world income distribution more equal?* LSE Development Studies Institute, Working Paper 01-01, mei 2001

⁹ N. Birdsall, ‘Life is unfair: inequality in the world’, in: *Foreign Policy*, 111, summer 1998, pp. 76-93

¹⁰ Paul Krugman, ‘For Richer’, in: *New York Times Magazine*, 20 oktober 2003

¹¹ *The State of the Nation*. London, Institute for Public Policy Research, London, 2004

¹² De term ‘dark side of globalisation’ werd voor het eerst officieel gehanteerd in maart 1995, in het *Presidential Decision Directive-35* van de regering-Clinton

de schoolbanken zaten, moesten nu de straat op om te bedelen, aangezien hun ouders de middelen niet meer bezaten om hun schoolgeld te betalen.

De economische en financiële onzekerheid en instabiliteit verspreidde zich als een cascade van monetaire en economische crises over Azië, Latijns-Amerika en Rusland. In de lente van 2000 barstte, na de beurseuforie van de tweede helft van de jaren negentig, vervolgens de dotcom-zeepbel uiteen, als gevolg van de spectaculaire koersdaling van de Nasdaq. Aanvankelijk werd er weinig aandacht aan besteed, maar snel werd duidelijk dat de crash van de technologieaandelen steeds meer en grotere technologiebedrijven in de problemen had gebracht en een belangrijk element was in een algemene economische groeivertraging die vanaf de lente van 2001 zelfs tot een (kortstondige) recessie in de Verenigde Staten leidde.

De droom van een Nieuwe Economie was uiteengespat. De oude waarheid werd herontdekt dat de vrije markt onvermijdelijk onderhevig is aan recurrente episodes van speculatie en crisis en dat economische onvoorspelbaarheid eerder regel dan uitzondering is.¹³ De mondialisering had definitief haar aura van onfeilbaarheid verloren, nu de stelling niet bleek te kloppen dat zij in ieders voordeel was.¹⁴ Mondialisering kent winnaars, maar ook verliezers.

Maar naast de beide dragende pijlers van de post-Koude Oorlog utopia, hadden zich ook andere trends ingezet, onder de horizon van de publieke waarneming. Tijdens de jaren 90 persten zij zich naar de oppervlakte. De moslimwereld, van Soedan tot Indonesië, had in de jaren 70 en 80 kennis gemaakt met een islamitische fundamentalistische revival. Met de sji'ietische machtswissel in Iran in 1979 drong de politieke Islam definitief door tot de internationale scène. Toen vervolgens in Afghanistan de oorlog eindigde met de terugtrekking van de Sovjetroepen uit dat land, geloofden sommigen dat de politieke Islam de wind in de zeilen had. Een deel van de islamitische strijders die uit islamitische solidariteit naar Afghanistan waren gereisd om daar de strijd aan te binden met het Rode Leger, keerde naar eigen land terug. Daar bonden zij de gewapende strijd aan met hun te gematigd beoordeelde regime. Het gewelddadige islamisme kan geïnterpreteerd worden als de ontsporing van de eerdere fundamentalistische revival. Het islamistische terrorisme eiste in de jaren 90 in Algerije alleen al 150.000 menslevens.

Terwijl moslimlanden af te rekenen hadden met hun demonen, maakte ook een aantal Europese landen kennis met een parallel fenomeen: de opmars van extreem-rechtse en populistisch-rechtse partijen. Zij affirmeerden zich in de jaren 80, slaagden er in de jaren 90 in om verder uit te groeien en zich vervolgens schijnbaar definitief te nestelen in de politieke machtsverhoudingen. Deze formaties surfden op een gevoel van onbehagen in de samenleving, wat zich kristalliseerde in een verharding van het debat over integratie en multiculturalisme. Het maakte de relaties tussen moslims en niet-moslims tot het gespreksonderwerp van de dag.

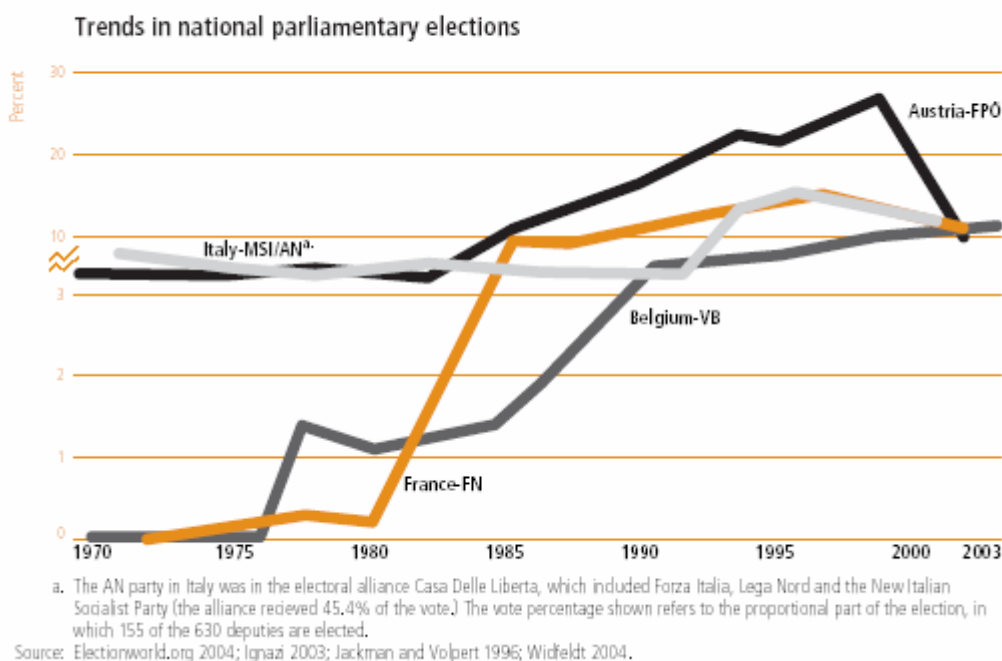
[Figuur 2]

Figuur 2: Evolutie van enkele extreemrechtse partijen in Europa

¹³ Kenneth Galbraith, *A short history of financial euphoria*. Harmondsworth, Penguin, 1994, pp. 1 en 18

¹⁴ Robert J. Samuelson in: *International Herald Tribune*, 10 september 1998

Figure 4.2 Some European extreme right parties have won steadily increasing vote shares



Bron: *Human Development Report 2004. Cultural liberty in today's diverse world.* UNDP, New York, 2004

Universeel onbehagen ligt aan de basis van beide gelijktijdige bewegingen, het religieuze extremisme en zijn terroristische uitloper enerzijds en extreem- en populistisch-rechts anderzijds. Zij hebben met elkaar gemeen dat ze schijnbaar simpele oplossingen en identitaire referentiepunten aanreikten voor de complexiteit van de hen omringende wereld. Wij-tegen-Zij is het gedeelde kenmerk van zowel het programma van de religieuze extremistische politicus als van het populistisch-rechts discours in het Westen.

De geschiedenis is immers een lange trage rivier, waarin af en toe stroomversnellingen optreden. Wie daarin terecht komt, vertoont de neiging zich vast te klampen aan de boord van zijn boot, op zoek naar houvast, hoe illusoir ook.

Heerste er aan het einde van de Koude Oorlog nog een sfeer van euforie, tegen het begin van de een-en-twintigste eeuw was de stemming volledig omgeslagen. De hypothesen waarop het geloof in de Nieuwe Wereldorde waren gebouwd, overleefden de test van de werkelijkheid niet. In plaats van minder oorlogen, waren er meer gekomen, tussen, maar vooral ook binnen staten. Militaire macht stond opnieuw in het centrum van de internationale relaties. De mondialisering leek in de ogen van velen geen harmonieuze economische ontwikkeling te hebben opgeleverd, maar een terugkeer naar de pre-Depressie toestand, gekenmerkt door economische onvoorspelbaarheid als gevolg van financiële booms-en-busts, monetaire onrust en grote inkomensverschillen.

Als er vandaag één kenmerk is dat mensen uit alle continenten verenigt, dan is dat wel het gedeelde ongenoegen over de gang van zaken in de wereld, zo blijkt uit internationale peilingen.¹⁵ Deze peilingen mogen dan al aangeven dat de oorzaak van dat ongenoegen heel verscheiden is, het is wel een gemeenschappelijk aanvoelen van deze tijd, zo blijkt hieruit. We beleven, net zoals op het einde

¹⁵ De desbetreffende opiniepeilingen werden in 2002 en 2003 uitgevoerd door het Amerikaanse Pew Global Attitudes Project. (www.people-press.org).

van de negentiende eeuw en in de jaren dertig, tijden van onzekerheid, spektakelcultuur, massaconsumptie, nostalgie naar voorbije tijden en naar een vertrouwde omgeving – en ongelof in de maakbaarheid van de samenleving.

Pogingen tot zingeving

In de loop van de jaren 90 waren tal van auteurs op zoek gegaan naar de zin achter deze complexe ontwikkelingen in een poging om de zaken op een rijtje te zetten en de nieuwe wereldorde in een model te vatten. Sommigen, zoals Robert Kaplan (*The Ends of the Earth*, 1995) of Alain Minc (*Le nouveau Moyen Age*, 1993) geloofden dat wij voortaan zullen moeten leren leven met een totale anarchie, zoals overigens in het grootste deel van de geschiedenis – terwijl hun collega Francis Fukuyama (*The End of History and the Last Man*, 1992) van mening was dat het einde van de Koude Oorlog de triomf betekende van de ideale staat, namelijk de liberale democratie, en van de ideale economische organisatie, namelijk het liberale kapitalisme, zodat de ‘Nieuwe Wereldorde’ het eindpunt betekende van de historische evolutie, een Hegeliaanse synthese. Anderen, zoals Charles Krauthammer of Robert Kagan, meenden dan weer dat er een unipolaire wereldorde was ontstaan, met de Verenigde Staten als enige grootmacht, die orde en stabiliteit zouden brengen. Nog andere auteurs, zoals John Mearsheimer, dachten dat er echter opnieuw een multipolaire wereld zou groeien, vergelijkbaar met het klassieke negentiende-eeuwse machtsevenwicht, terwijl Samuel Huntington in zijn *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1997) structuur en stabiliteit zag voortvloeien uit de botsing van beschavingen. Een aantal auteurs tenslotte kondigde het einde van de Westfaalse orde aan en dus van de centrale rol van de natiestaat, als gevolg van de opmars van de mondialisering op vele vlakken. Deze laatste groep auteurs was van oordeel dat de wereld een radicaal nieuw tijdperk was ingestapt, waarin de staat vervangen zou worden door een alternatief stelsel, gedragen door nieuwe actoren, zoals de grote ondernemingen, de georganiseerde publieke opinie, kleinere regio's en een reeks internationale organisaties.

De creativiteit waarmee zulke modellen werden ontwikkeld, was omgekeerd evenredig aan hun duurzaamheid. De meeste waren niet opgewassen tegen de evolutie van de reële wereld en bleken uiteindelijk weinig meer te zijn dan veralgemeningen van een specifieke trend in wat in feite een transitieperiode was. De meeste modellen verwaarloosden schromelijk de historische dimensie. Ontwikkelingen werden al snel als nieuw bestempeld, hoewel zij ook in het verleden al herhaaldelijk waren opgedoken.

Bekeken vanuit het perspectief van de wereldgeschiedenis, was wat er in de loop van de jaren negentig gebeurde op zich immers niet abnormaal. Machtstructuren en dus ook wereldordes komen en gaan en de transitie tussen opeenvolgende wereldordes is er steeds een van grote onzekerheid en soms gewelddadige instabiliteit. Maar verbergt er zich vandaag achter deze schijnbare chaos een wereldorde-in-opbouw? En wat behoeft deze ordening om stabiel, duurzaam en legitiem te zijn?

De contouren van de nieuwe wereldorde

‘No political utopia will achieve even the most limited success unless it grows out of political reality’, aldus opnieuw Edward Carr in zijn *Twenty Years' Crisis* uit 1939.¹⁶ Maar ook het omgekeerde is waar. Volgens Carr bestaat het internationale systeem uit twee onlosmakelijk verbonden elementen: utopia en realiteit. Zij uiten zich respectievelijk in waarden en macht. Macht alleen volstaat niet om het internationale systeem in stand te houden en te interpreteren. Elke samenleving heeft ook een aantal waarden en doelen die een even grote rol spelen.

¹⁶ Edward H. Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*. London, Macmillan, 1993 [1939], p. 10

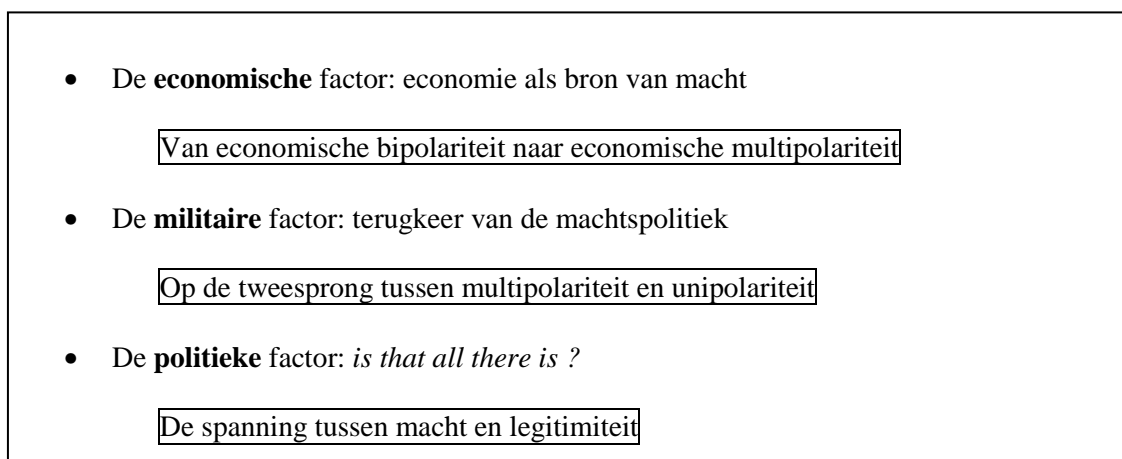
Een wereld is stabiel als zij in evenwicht is en voorspelbaar lijkt. Een goede graadmeter van stabiliteit is de mate waarin een ordening bij machte is bedreigingen tegen deze ordening te neutraliseren.¹⁷ Vertaald naar de wereldorde-in-opbouw helpt de volgende vuistregel ons een stuk op weg om haar essentiële dynamiek te vatten. Deze zal stabiel zijn als de structurele bronnen van de macht samenvallen, m.a.w. als een grootmacht of een reeks grootmachten hun militaire macht, samen met hun economische macht inzetten om aldus politieke macht uit te oefenen om spel- of gedragsregels op te stellen waarmee orde in de chaos van de internationale betrekkingen kan gebracht worden. In de mate dat deze spelregels ook rekening houden met de belangen van andere staten dan de grootmachten, zal deze wereldorde aanvaard worden en dus legitiem en duurzaam zijn.

Deze vuistregel vraagt alvast om één voorafgaande verduidelijking: als een verloren zoon is de staat opnieuw teruggekeerd in het centrum van de politiek. In de jaren 90 geloofden de regeringen dat zij nog maar weinig macht over de eigen toekomst bezaten. Nadien zijn ze echter gaan beseffen dat het keurslijf van de mondialisering minder strak zit dan gedacht en, vooral, dat een alternatief voor de staten vooralsnog onbestaande is. In tegenstelling tot wat een aantal auteurs had voorspeld in de jaren 90 heeft de mondialisering de staat niet weggegomd.¹⁸ De staat speelt nog steeds een centrale rol in de organisatie van de internationale betrekkingen. Een 9/11-boutade luidde dan ook: het zullen niet McDonalds of Coca Cola zijn die Amerika zullen beschermen tegen een nieuwe terroristische aanslag.

Maar de staat van de eenentwintigste eeuw is niet langer die van de negentiende eeuw: democratisering en mondialisering hebben ingrijpende veranderingen teweeg gebracht in de rol en de mogelijkheden waarover de staten beschikken om ordening aan te brengen. Wat echter wel overeind blijft, is de vuistregel dat economische, militaire en politieke macht moeten samenvallen om ordening te kunnen scheppen.

[Figuur 3]

Figuur 3: De evolutie van de wereldpolitieke verhoudingen in de eerste decennia van de 21^e eeuw



De economische factor

¹⁷ G. John Ikenberry, *After Victory. Institutions, strategic restraint and the rebuilding of order after major wars*. Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2001, p. 45

¹⁸ Francis Fukuyama maakt een soortgelijke bemerking in: 'Bring back the state', in: *Observer*, 4 juli 2004

Beginnen we met de belangrijkste factor, waarop de hele internationale machtsstructuur gebouwd is. Paul Kennedy betoogde in zijn *The rise and fall of the great powers* (1988) dat het BNP de beste graadmeter van de macht is en belangrijker dan bijvoorbeeld het aantal tanks of ander militair materieel, omdat de staat die het krachtigste productieapparaat bezit, op het slagveld ten lange leste het overwicht zal halen.

Waar zal de komende eeuw de economische macht vandaan komen ? In de jaren tachtig werd voorspeld dat Japan de naoorlogse rol van de Verenigde Staten als economische grootmacht zou overnemen. In het begin van de jaren negentig werd hetzelfde gedacht van de Zuidoost-Aziatische Tijgers (zoals Zuid-Korea, Taiwan en Hongkong) en in de tweede helft van de jaren 90 van China. Die mythes zijn intussen doorgeprikt. De eerste decennia van de komende eeuw zullen economisch beheerst worden door de Verenigde Staten en de Europese Unie,¹⁹ begeleid door de opkomst van China als de leidende economische motor van Azië.

Europa heeft een grotere bevolking dan de Verenigde Staten en is het grootste handelsblok ter wereld met bijna een kwart van de wereldhandel. De Verenigde Staten vertegenwoordigen zowat een vijfde van de wereldhandel, gevolgd door Japan. Als de hele economische activiteit wordt bekeken, dan zijn de Verenigde Staten en de Europese Unie elkaars gelijke. Samen gevoegd zijn ze goed voor zowat veertig procent van de wereldeconomie. Ook hier worden zij, op enige afstand, gevolgd door Japan. De uitbreiding van de EU op 1 mei 2004 heeft het economische groeipotentieel van Europa bovendien nog versterkt ten opzichte van de USA, mede doordat de EU een grotere bevolking bezit.

Deze cijfers suggereren dat de economische wereldorde van morgen hoofdzakelijk bipolair zal zijn, met andere woorden beheerst door de twee westerse machtscentra.²⁰ De transatlantische relatie zal de mondiale economische agenda op alle mogelijke vlakken bepalen. In welke mate dat het geval zal zijn, was voor het eerst overduidelijk te zien in de mislukking van de onderhandelingen over de verdere liberalisering van de wereldhandel (WTO, Seattle) in december 1999: een fundamentele onenigheid tussen EU en USA was de basisoorzaak van het afspringen ervan.

De bilaterale dominantie zal blijven duren totdat elders in de wereld een nieuwe motor van de wereldeconomie op gang komt. Rusland is te zeer afhankelijk van externe factoren, zoals de prijs voor olie en aardgas, om de komende decennia die rol op zich te nemen. Ook Afrika en Latijns-Amerika zullen op eigen continent niet snel economische hoofdrolspelers zien ontstaan. Alleen Azië herbergt potentiële nieuwkomers in het economische machtsspel.

Japan zal wellicht nooit de as van de macht in Azië kunnen worden, om demografische en economische redenen. Het land heeft meer dan een decennium op de rand van een recessie gebalanceerd. Daardoor had de Japanse economie in 2003 exact dezelfde omvang als in 1991. Sindsdien kende het land een nieuw respectabel groeiritme van 3 à 4 procent, dat echter in hoofdzaak wordt aangedreven door export naar China. China van zijn kant kent momenteel een grote interne economische ongelijkheid tussen regio's en een eerder onzekere politieke toekomst, die sommigen doet voorspellen dat China zich aan het opsplitsen is in aparte landen, met steden die fors vooruitgaan en een platteland dat achteruitgaat, of waar alleszins weinig of niets verandert, maar waar wel tweederden van de bevolking leeft. Het gevolg is dat de internationale verwachtingen ten aanzien van China balanceren tussen irrationele exuberantie over de perspectieven van een onmetelijke markt en de angst voor een krach die de hele Aziatische regio met zich zou meeslepen.²¹ Derde Aziatische hoofdrolspeler is India dat een bijna even grote economische groei kent als China. De grote interne spanningen die de economische groei van dat land begeleiden, maakt ook voor dit land het perspectief op een rimpelloze doorgroei naar de status van economische grootmacht op zijn minst twijfelachtig.

¹⁹ Zie hiervoor onder meer: 'The euro versus the dollar: will there be a struggle for dominance ?' Toespraak van Fred C. Bergsten voor de Annual Meeting van de American Economic Association, Atlanta, 4 januari 2002

²⁰ Fred C. Bergsten, 'America and Europe: clash of the titans ?', in: *Foreign Affairs*, Vol. 78, 2, maart/april 1999

²¹ Voor een soortgelijk argument, zie: Robert Sutter, 'Why does China matter ?', in: *The Washington Quarterly*, Winter 2003-2004, 27:1

Om zijn noorderbuur China in te halen, werd berekend dat het gedurende 50 jaar de huidige economische groei zou moeten aanhouden.²²

Een bipolaire economische orde: daarmee is nochtans niet alles gezegd.

Vooreerst is er het probleem dat zulk een wereldorde volstrekt nieuw is. De hele twintigste eeuw, en vooral de tweede helft ervan, werd economisch gedomineerd door de Verenigde Staten. Dit land bezat na de Tweede Wereldoorlog driekwart van de goudvoorraad in de wereld. Tweederde van alle productie vond plaats op Amerikaanse bodem. Het land was de grootste exporteur in de wereld. Bovendien bezat het de ambitie om leiding te geven aan die naoorlogse wereld. De twintigste eeuw kan daarom gerust de ‘Amerikaanse’ eeuw worden genoemd.

Het vergt heel wat aanpassingsmoeilijkheden vanwege de Verenigde Staten om hun exclusief economisch leiderschap op te geven en een gedeeld economisch leiderschap te aanvaarden. De afgelopen jaren kenden de transatlantische relaties heel wat handelsconflicten. Die komen soms wat lachwekkend of pietluttig over, omdat ze handelden over bananen (intussen opgelost) of over hormonenvlees. Maar de rode draad door al die geschillen heen is precies dat een nieuw handelsblok, de Europese Unie, niet langer goedschiks het leiderschap van Washington aanvaardt.

Tweede bemerking bij de stelling van een bipolaire economische orde, betreft het risico op een dollarcrisis in de Verenigde Staten. Vele waarnemers, onder meer het IMF, beschouwen het dubbele Amerikaanse deficit, op de handels- en op de betalingsbalans, als de grootste bedreiging voor de wereldeconomie. Voorlopig blijven buitenlanders Amerikaanse aandelen en dollars aankopen, waardoor dat dubbele deficit kan worden gefinancierd en de Amerikaanse regering het zich kan veroorloven boven haar stand te leven. Omdat de geloofwaardigheid van de economische en financiële perspectieven in de Verenigde Staten echter mede gebaseerd is op massapsychologie, kan een breuk in het vertrouwen leiden tot een sneeuwbaaleffect. Het doemscenario ziet er volgens Paul Krugman als volgt uit: een scherpe waardedaling van de dollar, gevolgd door een scherpe intreststijging, waarna voor de Verenigde Staten de toegang tot de kapitaalmarkt (voor leningen) wordt afgesloten, wat een cash crisis uitlokt die de natie in chaos zal storten.²³

Derde bemerking bij een bipolaire economische wereldorde: zelfs indien beide economische grootmachten het economische mooie weer zullen uitmaken in de komende decennia, toch zal hun aandeel in de mondiale economie tezelfdertijd ook geleidelijk afnemen. Sinds het IMF in 1993 een andere wijze van berekenen van het BNP is gaan hanteren, beseft men dat de ontwikkelings- en transitielanden instaan voor de helft van het mondiale BNP. De gemiddelde groeicijfers van deze groep landen liggen de voorbije jaren stelselmatig hoger dan van de EU en de Verenigde Staten. Dat impliceert dat de eerste groep een groeiend aandeel van het mondiale BNP voor hun rekening zullen nemen²⁴ en aldus het economische leiderschap van de EU en de Verenigde Staten niet automatisch zal blijven accepteren.

Rughuram Rajan, de hoofdeconoom van het IMF, zag dan ook in de mislukking van de ministeriële WTO-vergadering in Cancun in 2003 een teken dat de hegemonie van de geïndustrialiseerde staten voorbij is. Landen als China, India, Brazilië en Zuid-Afrika zullen volgens hem de komende jaren nog aan invloed winnen.²⁵ Zeker indien Oost- en Zuid-Azië zou uitgroeien tot een economisch blok, dat zowel een vrijhandelszone als een eigen muntfonds omvat, zou de regio de derde economische supermacht worden.²⁶ Dat zou meteen ook een einde maken aan de economische bipolariteit. De

²² James F. Hoge, ‘A global power shift in the making’, in: *Foreign Affairs*, juli/augustus 2004

²³ Paul Krugman in: *New York Times*, 14 oktober 2003

²⁴ Jean-François Rischard (Vice-voorzitter Europa, Wereldbank), ‘Forces reshaping the world economy’, in: *Marshaling Technology for Development: Proceedings of a Symposium*. Washington, National Academy Press, 1995

²⁵ *Trends*, 9 oktober 2003

²⁶ Fred C. Bergsten, ‘Foreign Economic Policy for the Next President’, in: *Foreign Affairs*, maart-april 2004

huidige economische bipolariteit is dus wellicht slechts een – kortstondige – tussenstap zijn naar een economische multipolariteit.

De militaire factor: de terugkeer van de machtspolitiek

Maar economie is niet alles. Die fout werd ook gemaakt op het einde van de negentiende eeuw. In 1890 bracht de American Press Association de beste geesten bijeen om de contouren de wereld van de twintigste eeuw uit te tekenen. Allen waren ze erg optimistisch, omdat ze geloofden dat ze dank zij nieuwe technologie en de fenomenale opbloei van de wereldhandel aan de vooravond stonden van een welvarende eeuw. Maar niemand had de donkere zijde van de nieuwe wereld voorspeld: twee wereldoorlogen, de ontwikkeling van chemische en nucleaire wapens, genociden.²⁷

In tegenstelling tot de economische macht is militaire macht vandaag geconcentreerd in één staat, de Verenigde Staten. Maar doordat deze staat dit militaire machtsmonopolie aanwendt zonder zichzelf te binden aan algemeen aanvaarde spelregels, wordt deze machtsaanwending niet als legitiem ervaren door een groot deel van de wereldbevolking.²⁸ Precies dit verklaart bijvoorbeeld waarom het ten tijde van de Irakoorlog in 2003 binnen de Veiligheidsraad tot een ‘afwijzingsfront’ kwam, bestaande uit Frankrijk, Rusland, China en Duitsland, die het Amerikaanse machtsoverwicht en het ongecontroleerde gebruik hiervan van de hand wezen. Maar tezelfdertijd bestaat er in de Verenigde Staten een quasi-eensgezindheid over de notie dat de Verenigde Staten hun macht moeten aanwenden om de wereld te hervormen.²⁹

De komende decennia zal de politiek-militaire wereldorde dan ook wellicht balanceren tussen de (Amerikaanse) affirmatie van unipolariteit en de realiteit van de multipolariteit. Op termijn ligt het echter voor de hand dat de wereldorde zal overhellen naar een heruitgave van het negentiende-eeuwse machtsevenwicht, toen vijf regionale grootmachten samen het toenmalige multipolaire machtsevenwicht verzekerden.

De Amerikaanse hoogleraar Joseph Nye heeft herhaaldelijk gewezen op de vergissing om het begrip macht al te sterk te reduceren tot de militaire dimensie alleen. De agenda van de wereldpolitiek kan, aldus Nye,³⁰ het best vergeleken worden met een driedimensioneel schaakspel. Op het bovenste schaakbord vormen de klassieke interstatelijke militaire aangelegenheden de inzet. Hier is het inderdaad mogelijk om te spreken van een unipolaire wereldorde. Het middelste bord echter speelt met interstatelijke economische aangelegenheden. Dit bord is multipolair, aldus Nye, want de Verenigde Staten kunnen geen resultaten boeken betreffende handel, antitrustwetgeving, financiële regulering enz. zonder instemming van de andere hoofdrolspelers, zoals de Europese Unie en Japan. Het onderste bord wordt gevormd door de transnationale aangelegenheden, waar de macht chaotisch is geordend en verspreid is over een groot aantal actoren, zowel statelijke als niet-statelijke.

Het zal dus een multipolaire ordening zijn met kenmerken die verschillend zijn van haar negentiende-eeuwse voorganger, maar waarvan de essentie dezelfde zal zijn. Geformuleerd in de woorden van Lord Palmerston, de legendarische Engelse minister van buitenlandse zaken in de negentiende eeuw: “We have no eternal allies and we have no eternal enemies. Our interests are eternal and perpetual, and these interests it is our duty to follow.” Multipolariteit is dikwijls synoniem met volatiele internationale betrekkingen, indien enkel het veiligstellen van het machtsevenwicht de gemeenschappelijke doelstelling vormt van de grootmachten. Een multipolair machtsevenwicht komt neer op een geïnstitutionaliseerd wantrouwen tussen de grote mogendheden.

²⁷ L.R. Brown, C., Flavin, ‘A new economy for a new century’, in: *The Humanist*, mei/juni 1999, pp. 23-28

²⁸ Ikenberry, o.c., p. 270 en *passim*

²⁹ *The Economist*, 25 april 2003

³⁰ Joseph Nye, *The paradox of American power*. New York, Oxford University Press, 2002, p. 39

Bij een werelddordering berust de stabiliteit van het geheel op de stabiliteit van de delen. Met andere woorden, de internationale stabiliteit is afhankelijk van de interne stabiliteit in elk van de grote mogendheden, maar ook van de stabiliteit van de relaties onder hen. Politieke meningsverschillen tussen de grote mogendheden kunnen het hele systeem verlammen. Ook vandaag dreigt dat gevaar, zoals bijvoorbeeld politieke meningsverschillen tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie. Wat ook grote zorgen baart is dat de relaties tussen de Verenigde Staten en China en die tussen Verenigde Staten en Rusland zoveel potentiële conflictstof bevatten. Die kunnen om binnenlandse redenen erg gemakkelijk geëxploiteerd worden, met nieuwe Koude Oorlogen tot gevolg.

Opdat een multipolaire wereld stabiel zou zijn, is er dus meer nodig dan afspraken tussen de grote mogendheden. Drie vereisten moeten voldaan worden.

Eén, er moet een overkoepelde gemeenschappelijke doelstelling bestaan die duurzaamheid en *unity of purpose* biedt voor het internationale optreden van de grote mogendheden.

Twee, ook de belangen van de kleine landen moeten verzekerd worden. Sinds het begin van de twintigste eeuw heeft men in de diplomatieke praxis daartoe het ‘multilateralisme’ ontwikkeld. Dat komt neer op een netwerk van wederzijdse verplichtingen en verbintenissen die juridisch afdwingbaar zijn en die alle landen, zonder onderscheid tussen groot of klein (in principe althans), onderling met elkaar verbindt.

De Europese Unie is een voorbeeld van zulk een multilaterale organisatie, waarin alle lidstaten dezelfde rechten hebben en waarbij de wederzijdse relaties verankerd zijn in duidelijk omschreven rechtsregels die door iedereen moeten gerespecteerd worden. De Verenigde Naties zijn een ander voorbeeld van een multilaterale organisatie. Ook de Wereldhandelsorganisatie hoort in dezelfde categorie thuis. Het internationale recht kan ook een voorbeeld van multilateralisme genoemd worden. Dat is zeker het geval voor het Internationaal Strafhof dat de bevoegdheid heeft om dictators en oorlogsmisdadigers waar ook ter wereld te berechten.

Maar dat is niet langer de geprefereerde internationale strategie van de Verenigde Staten. Het was wellicht niet realistisch te verwachten dat de Verenigde Staten zich na de Koude Oorlog tevreden zouden stellen met een rol van *primus inter pares* in een multipolaire wereld.³¹ Maar de snelheid waarmee en de manier waarop dit land afscheid nam van zijn eigen multilateraal verleden heeft velen verbaasd.

Onder de tweede regering-Clinton kwam het unilateralisme al meer uitgesproken op de voorgrond. Met de regering-Bush vanaf 2001 werd het echter de geprivilegieerde methode inzake buitenlandse betrekkingen. Binnen het State Departement hanteerde men enigszins verbloemd het begrip ‘*coalitions of the willing*’ als de basisoriëntatie van het buitenlands beleid van de regering-Bush. Dat werd omschreven als een ad-hoc multilateralisme, dat ook wel omschreven wordt als een buitenlands beleid naar het model van de *posse*, zoals in de *Far West*, met de Verenigde Staten in de rol van sheriff. Anderen gebruiken minder omfloerste begrippen. Het is vandaag opvallend hoe Amerikaanse waarnemers van diverse origine het nieuwe buitenlandse beleid omschrijven als het ‘nieuwe imperialisme’.³² Voor velen heeft het idee van een Pax Americana geen negatieve bijklank. Zo meent Max Boot van de *Wall Street Journal* dat de Verenigde Staten een ‘aantrekkelijk’ imperium vertegenwoordigen. Dat vindt ook Robert Kaplan in zijn *Warrior Politics* (2001), wanneer hij de Verenigde Staten een “soft imperial influence” toeschrijft en benadrukt dat zijn land zowel een imperium is als een republiek – en geen dictatuur, zoals de vroegere imperia.

³¹ David P. Calleo, ‘A new era of overstretch? American policy in Europe and Asia’, in: *World Policy Journal*, spring 1998

³² *Mother Jones*, 4 januari 2002; Lemann, N., ‘The next world order’, in: *The New Yorker*, 1 april 2002; Chace, J., ‘Imperial America and the common interest’, in: *World Policy Journal*, lente 2002; *New York Times*, 2 april 2002; *International Herald Tribune*, 9 april 2002

Dit imperiale vocabularium maakt het duidelijk dat de Verenigde Staten onder president Bush dezelfde doelstelling voor ogen staat als eender welk imperium in het verleden: verhinderen dat er een alternatief machtscentrum opstaat dat de eersterangspositie van de Verenigde Staten in de wereld zou bedreigen. De huidige Amerikaanse doctrine gaat ervan uit dat elke vorm van macht die de Amerikaanse leidersrol zou kunnen evenaren, moet bestreden worden.

Zulk een unilaterale strategie, ingegeven door de overtuiging dat de wereld vandaag unipolair is, kan enkel leiden tot internationale verdeling en spanning. “Any attempt to dominate,” aldus Richard Haass, voormalig medewerker van Colin Powell, “would lack domestic support and stimulate international resistance, which in turn would make the costs of hegemony all the greater and its benefits all the smaller.”³³ Henry Kissinger is het daar alvast mee eens: “Hegemonic empires almost automatically elicit universal resistance, which is why all such claimants have sooner or later exhausted themselves.”³⁴

De secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, heeft zichzelf dan ook tot taak gesteld het multilateralisme te redden door de overige staten aan te porren opdat zij hun verantwoordelijkheden zouden nemen in de wereldpolitiek, precies om het vacuüm inzake leiderschap op te vangen en gezamenlijke spelregels uit te werken.

Sommige Europese bewindslieden koesteren vandaag de ambitie om tegenover het Amerikaanse unilateralisme onder de regering-Bush een multilateraal alternatief te ontwikkelen, vanuit de overtuiging dat enkel Europa daartoe in staat is, gezien zijn economische macht – en dus de daarbij horende verantwoordelijkheid. Zij zijn ervan overtuigd dat als Europa zulk een multilateraal alternatief zou incarneren en dat ook nog geloofwaardig kan maken, dat het dan meteen ook Amerika een spiegel voorhoudt en op die manier het Amerikaanse politieke discours en praktijk kan beïnvloeden.³⁵

Vooraf kleine en middelgrote landen hebben voordeel bij een versterking van het multilateralisme omdat hun macht en invloed hierdoor relatief versterkt wordt en die van de grote mogendheden ingeperkt. Precies om die reden hebben grote mogendheden dan ook bezwaar tegen een verdere uitbouw ervan. De toekomst van het multilateralisme en versterking van de multilaterale spelregels in de wereldpolitiek zullen dan ook in de komende decennia de inzet vormen van menig internationaal dispuut en debat – vooral afhankelijk van de ambitie van de kleinere staten.

Drie. De multipolaire wereldorde moet door een meerderheid van de wereld daarenboven als legitiem worden ervaren. Voor wie niet tot de selecte club behoort, zijn alle grootmachten arrogant.

De politieke factor: is that all there is ?

Macht en belangen zijn en blijven de essentiële ingrediënten van de wereldpolitiek. Internationale orde kan echter nooit gebaseerd zijn op macht alleen, want op de lange duur zal de mensheid zich steeds verzetten tegen brute macht. Een internationale ordening veronderstelt een aanzienlijke mate van algemene instemming.³⁶

³³ Gecit. in: *New York Times*, 1 januari 2002

³⁴ Gecit. in: Schwarz, B., Layne, C., ‘A new Grand Strategy’, in: *The Atlantic Monthly*, januari 2002

³⁵ Voormalig EU-Commissaris voor Externe Betrekkingen Chris Patten in: *The Guardian*, 9 februari 2002. Het door Javier Solana in december 2003 gepresenteerde *Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese Veiligheidsstrategie* (Parijs, Instituut voor Veiligheidsstudies van de Europese Unie, 2003) is een schoolvoorbeeld van deze aanpak. Solana omarmt grotendeels de Amerikaanse veiligheidsperceptie (terrorisme, proliferatie), maar projecteert deze in een multilaterale strategie als alternatief voor de Amerikaanse unilaterale strategie, zoals neergeschreven in de Amerikaanse *National Security Strategy* van 20 september 2002.

³⁶ Carr, o.c., p. 235

Multilateralisme is slechts één middel om een wereldorde ‘legitiem’ te maken, met andere woorden erkend door een grote meerderheid van de staten in de wereld. Dat is vandaag niet het geval. Uit de reeds eerder aangehaalde opiniepeilingen blijkt de Amerikaanse pretentie inzake leidersrol over de wereldpolitiek voor de meerderheid van de wereldbevolking niet aanvaardbaar te zijn. Een grotere onafhankelijkheid van Washington blijkt een wijdverspreid verlangen te zijn onder de ondervraagden. Maar er is meer dan enkel Amerika. Het is voor de Derde Wereld bijvoorbeeld moeilijk om te aanvaarden dat de westerse landen, die wel de economische en militaire macht hebben, maar slechts een minderheid van de wereldbevolking vertegenwoordigen, eenzijdig spelregels zouden uitvaardigen die de hele wereldbevolking binden. In de Verenigde Naties is er al een hele tijd een discussie bezig over de uitbreiding van de Veiligheidsraad. De kern van de discussie draait precies om het democratische en representatieve karakter van de wereldorganisatie.

Om duurzaam en legitiem te zijn moet een wereldorde ook ‘zin’ geven, m.a.w. een positieve doelstelling omvatten die een beter geachte toekomst projecteert.³⁷ Dat was bijvoorbeeld het geval met de naoorlogse ‘Amerikaanse’ wereldorde die het herstel van het door de oorlog verwoeste Europa en Japan beloofde en vervolgens garant stond voor een nooit eerder geziene verhoging van de welvaart.

Een meerderheid van de wereldbevolking beschouwt de huidige wereldorde als illegitiem, omdat zij de indruk heeft dat haar belangen er niet aan bod komen. Elf september en het Amerikaanse antwoord hierop hebben de legitimiteitclaim van de huidige wereldorde ongetwijfeld verder onder druk gezet. Onder invloed van de Verenigde Staten is het terrorisme thans tot de belangrijkste internationale bedreiging uitgeroepen. Elders in de wereld wordt de bedreiging door het internationale terrorisme dikwijls niet met dezelfde intensiteit gevoeld als in Washington.³⁸

Vanwaar komt overigens het gevoel dat vandaag niemand meer veilig is voor het terrorisme? Wat ongetwijfeld meespeelt, is hoe machtelozer men zich voelt, hoe groter elk gevaar lijkt. De blote feiten spreken de retoriek nochtans tegen. Het internationale terrorisme vormt vandaag bijlange na niet de grootste bedreiging voor de mensheid zoals vaak verondersteld wordt. Bekeken over een langere periode kan men zelfs constateren dat het terrorisme als politiek instrument geleidelijk maar duurzaam aan belang heeft ingeboet.

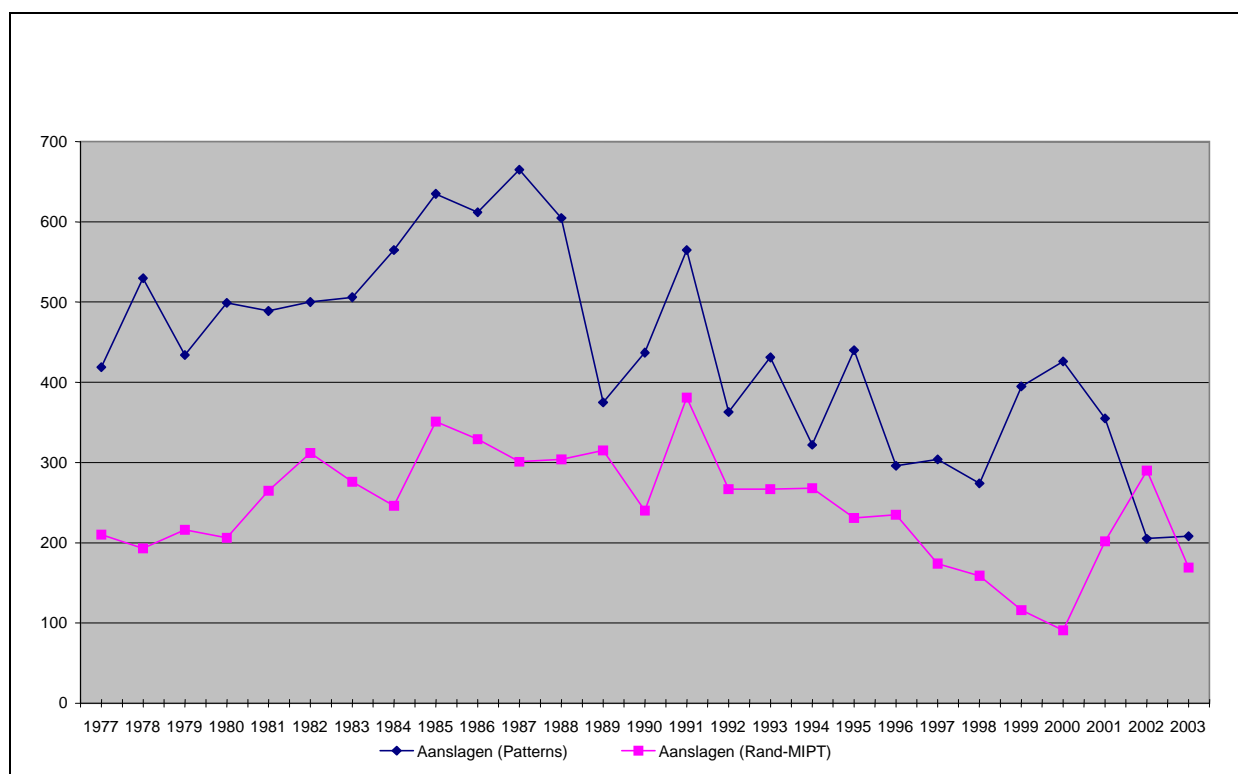
De jaren 2002 en 2003 waren immers de terreurarmste van de afgelopen 32 jaar, aldus de cijfers verstrekt door het State Department in het jaarlijkse *Patterns of Global Terrorism*. Volgens de parallelle cijfergegevens van de Rand Corporation is het aantal aanslagen in de jaren 2002-2003 teruggedraaid naar het – relatief lage – niveau van de periode 1977-1980. Iets meer dan 600 mensen kwamen daarbij om in 2003, alvast minder dan de 725 in 2002 – en vele keren minder dan in de talrijke gewapende conflicten in datzelfde jaar, vierduizend keer minder dan door aids, zeventienduizend keer minder dan door kinderziekten die behandeld hadden kunnen worden.

[Figuur 4]

Figuur 4: Aantal aanslagen internationaal terrorisme (1977-2003)

³⁷ Zaki Laidi, *Un monde privé de sens*, Fayard, Paris, 1994, p. 15 en *passim*

³⁸ Maurits Berger, *Islam onder mijn huid*. Amsterdam/Antwerpen, Contact, 2003, p. 144



Bron: Rik Coolsaet, Teun Van de Voorde, *Het internationale terrorisme. Een longitudinale statistische analyse*. Gent, Vakgroep Politieke Wetenschappen, juli 2004

Het huidige internationale terrorisme is niet zomaar het gevolg van armoede. Het spruit evenmin voort uit de Islam. Deze vorm van terrorisme wordt geboren uit marginalisering. Terrorisme is een symptoom van een scheefgegroeide samenleving. Internationaal terrorisme duikt telkens weer op als een te snel wijzigende wereld te grote groepen mensen, volken of landen het gevoel geeft – terecht of onterecht – dat zij gemarginaliseerd worden. Een wereld waarin te veel dimensies te snel lijken te evolueren en daarbij aan te grote groepen mensen de indruk geven dat zij er niet bij horen. Dat zij aan de zijlijn blijven staan. Dat met hen geen rekening wordt gehouden. Precies dát vormt de kweekgrond waarop kleine extremistische groepen – als een zelfuitgeroepen voorhoede – inspelen om hun terreurdaden te rechtvaardigen en zichzelf een aureool van strijders tegen het onrecht te verschaffen.³⁹

Marginalisering is nog iets anders dan armoede. Er bestaat geen direct verband tussen terrorisme en armoede. Meer nog dan de moslimwereld zou Afrika zich met recht gemarginaliseerd kunnen voelen in de huidige wereld. Evengoed als in de moslimwereld bestaat er een antiwesters ressentiment in een aantal landen. Maar Afrika mist de eenheidsvormende mythen en tradities van de Arabische en moslimwereld.

We vinden in vele Arabische en moslimlanden een spiegelbeeld van de angst in het Westen voor de islam. Terwijl wij de islam vrezen, leeft in een groot deel van de moslimwereld het gevoel dat de islam aan de schandpaal staat. Het idee is er wijdverspreid dat het Westen tegen hén is. Onder Arabische moslims leeft de opvatting dat het Westen hen onder de duim wil houden. Vandaar hun gevoel een geplaagde minderheid te zijn – zelfs in eigen land. Vandaar ook de gewaarwording dat zij zich tegen het Westen moeten verdedigen en dat de westerse oorlog tegen het terrorisme in werkelijkheid een oorlog tegen de islam is.⁴⁰ In de Arabische en in de moslimwereld is het gevoel dat de islam bedreigd

³⁹ Zie hierover mijn: *De mythe al-Qaeda. Terrorisme als symptoom van een zieke samenleving*. Leuven, Van Halewyck, 2004. Zie ook: Paul R. Pillar, 'Counterterrorism after Al Qaeda', in: *The Washington Quarterly*, zomer 2004, zomer 2004, 27:3, pp. 101-113.

⁴⁰ Maurits Berger, *Kruistocht en Jihad*. Amsterdam, Contact, 2001

wordt, vandaag wereldwijd verspreid. Dit verklaart ongetwijfeld dat het gevoel van solidariteit onder moslims wereldwijd is toegenomen, zoals bleek uit een peiling van het Amerikaanse Pew in 2003.⁴¹

Aan het oog onttrokken door de politieke energie die opgeslorpt wordt door de strijd tegen het terrorisme, zijn een reeks tijdbommen aan het tikken. Van de mate waarin deze kunnen ontijdend worden, hangt de legitimiteit en de duurzaamheid van de huidige internationale ordening af.

Er is vooreerst een **ideologische** tijdbom aan het tikken onder de vorm van een om zich heen grijpend Wij-tegen-Zij discours. Wie zulk een discours hanteert, speelt met vuur. Het zet aan tot een identitaire egestelling en riskeert daardoor af te glijden naar een botsing tussen gemeenschappen, zowel in als tussen landen. Ieder mens bezit immers een 'complexe', een 'samengestelde' identiteit, zo legt de Frans-Libanese romancier en essayist Amin Maalouf uit in zijn *Les identités meurtrières* (1998). Maar wanneer iemand zich door discriminatie bedreigd voelt in een van die deelaspecten van zijn identiteit, en zeker als het gaat om religie en taal, dan zal dat ene bedreigde aspect de hele identiteit gaan domineren. Hij ontdekt dan de solidariteit van soortgenoten en de aldus gecreëerde groep kan zich gaan gedragen als een 'moorddadig roofdier' van het soort dat we gezien hebben in Rwanda, in Joegoslavië, in Libanon, aldus Maalouf.

Dit Wij-tegen-Zij discours ligt aan de basis van het toenemende antisemitisme en racisme, maar ook van het hysterische klimaat rond het multiculturalisme- en integratiedebat. Het kristalliseert zich vandaag vooral (maar niet uitsluitend)⁴² in het groeiende onbegrip tussen niet-moslims en moslims en als een botsing tussen het westen en de Islam, of – naar de woorden van Samuel Huntington – tussen het westen en de rest van de wereld. De manier waarop de strijd tegen het terrorisme de afgelopen jaren gevoerd werd, heeft het wantrouwen tussen beide versterkt en de culturele, religieuze en etnische tegenstellingen in de wereld verscherpt.⁴³ De Nederlandse arabist Maurits Berger beschrijft deze tikkende tijdbom als de steeds grimmigere vraag om erkenning door de ander van het recht om te bestaan, of het nu in Nederland is of in het Midden-Oosten.⁴⁴

Er is vervolgens een **ecologische** tijdbom aan het tikken. Nu een aantal grote derde-wereldlanden aan een economische inhaalbeweging begonnen is, blijkt dat het westerse economische model – dat gebaseerd is op het gebruik van fossiele brandstoffen, auto's en wegwerpproducten – door de rest van de wereld met zijn tien miljard bewoners in de komende eeuw niet kan overgenomen worden op gevaar af een onleefbare wereld te worden.⁴⁵ De ecologische impact van de hedendaagse samenlevingen is immers veel groter dan ooit in het verleden. In één decennium kunnen we meer schade aanrichten dan onze voorouders in verscheidene eeuwen, toen ecologische crises enkel lokale effecten sorteerden.⁴⁶

Er is, ten derde, sprake van een **sociale** tijdbom. Op twintig jaar tijd is de extreme armoede in de wereld gehalveerd, maar is de ongelijkheid toegenomen. Nobelprijswinnaar Amartya Sen beschrijft deze tijdbom als volgt: "De wereld is nooit rijker geweest dan vandaag, maar de ongelijkheid evenmin. Wie geen oog heeft voor dit schrijnende contrast, kan het scepticisme niet begrijpen dat de huidige wereldorde oproept... (...) Direct en indirect is ongelijkheid vandaag het meest essentiële vraagstuk, want de grootste provocatie."⁴⁷

⁴¹ *Views of a changing world*. The Pew Global Attitudes Project, juni 2003

⁴² Zie bijvoorbeeld Carlos Fuentes over Samuel Huntington naar aanleiding van diens meest recente boek *How we are. The challenges to America's national identity* (New York, Simon&Schuster, 2004), in: *Washington Quarterly*, spring 2004. Fuentes verwijt Huntington om na de Indiaan, de *Nigger* en de Gele nu de Bruine Bedreiging te bespelen in de persoon van de Mexicaan.

⁴³ Kofi Annan op het World Economic Forum, Davos, 23 januari 2004

⁴⁴ Maurits Berger (Clingendael), in: *NRC-Handelsblad*, 27 maart 2004

⁴⁵ Brown, Flavin, o.c.

⁴⁶ Paul Krugman, in: *International Herald Tribune*, 9 augustus 2003

⁴⁷ Amartya Sen, A., 'Dix vérités sur la mondialisation', in: *Le Monde*, 19 juli 2001

De forse afname van de extreme armoede is vooral op rekening van China en India te schrijven, die lange tijd hun economie hadden afgeschermd van de wereldeconomie. In vele andere derde-wereldlanden, en niet uitsluitend in Afrika, is de armoede echter toegenomen, samen met de ongelijkheid. Zo leeft meer dan de helft van de Argentijnen thans onder de armoededrempel. Geen enkele samenleving, lokaal, nationaal of internationaal, kan weerstaan aan de spanning die voortvloeit uit een toenemende inkomensongelijkheid.⁴⁸

De impact van epidemieën, in de eerste plaats HIV/Aids, is een tikkende tijdbom op het vlak van de **gezondheid**, vooral in landen waar een fors gedeelte van de actieve bevolking op korte termijn dreigt te sterven als gevolg van de niet-beschikbaarheid van de nodige geneesmiddelen.

En er is, tenslotte, de **politieke** tijdbom die verscholen zit achter de lokroep van het unilateralisme, als een schijnbaar aantrekkelijk en doeltreffend alternatief voor het meer omslachtige internationale overleg. Dat geldt niet alleen voor de Verenigde Staten, maar ook voor de overige grootmachten, zelfs in Europa. Voormalig Commissievoorzitter Jacques Delors waarschuwt dat als de Europese lidstaten geen middel vinden om met 25 in EU-verband te beslissen, de grote Europese mogendheden hun kaarten zullen terugtrekken uit het Europese spel en hun eigen weg inslaan.⁴⁹

Global Governance als gedeeld perspectief

Het internationaal systeem verdraagt geen onevenwicht, maar nog minder onvoorspelbaarheid. Vandaag is de horizon dan ook verduisterd. Het ontbreekt de wereld aan een gemeenschappelijke doelstelling die tegemoet komt aan de belangen en de percepties van de meerderheid van de wereldbevolking. Zonder zulk gedeeld perspectief zal de multipolaire wereldorde op zijn best een volatiele en anarchistische arena van wisselende bondgenootschappen worden, het resultaat van het geïnstitutionaliseerde wantrouwen tussen de grootmachten.

Maar als de nood het hoogst is, is de redding nabij, luidt het spreekwoord. Sinds enige jaren is er een bescheiden, maar duidelijke trend om die behoefte aan een gedeelde doelstelling op te vullen. Oud-IMF-topman Michel Camdessus was wellicht een van de eersten om een concreet en breed programma voor te stellen gebouwd rond de voor velen ouderwets aandoende notie van het algemeen welzijn, ditmaal op mondiaal vlak. In 2001 bepleitte hij de oprichting van een ‘Global Governance Group’ om de coherentie en coördinatie te verzekeren van een multidimensionale inspanning om de cruciale mondiale problemen – de tikkende tijdbommen – aan te pakken.⁵⁰ Hij knoopte daarmee aan bij soortgelijke ideeën uit de eerste helft van de jaren 90.

Zulk perspectief mag tijdelijk dan al naar de achtergrond zijn geduwd als gevolg van de strijd tegen het terrorisme, die alle media-aandacht en politieke energie monopoliseert, maar anderen zijn in Camdessus’ voetsporen getreden met vergelijkbare suggesties.⁵¹ Het is daarbij niet de bedoeling om op wereldschaal een regeringsmodel uit te bouwen volgens het klassieke model van Montesquieu, met wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht die elkaar in evenwicht houden. Wel beogen zulke suggesties de coherentie van het gemeenschappelijke beheer van de cruciale mondiale problemen te

⁴⁸ Dit idee is afgeleid van een opmerking door Peter Drucker in: Daniel Yergin, Joseph Stanislaw, *The Commanding heights*. New York, Simon & Shuster, 1998, p. 382; alsook in: ‘Beyond capitalism’, in: *New Perspectives Quarterly*, spring 1998. Voor een soortgelijke opmerking door Paul Krugman, zie: ‘For Richer’, o.c.

⁴⁹ Jacques Delors in: *The Economist*, 13 februari 20004

⁵⁰ *Global Governance: Report to the Bishops of COMECE*. Brussel, september 2001

⁵¹ Jean-François Rischard, *High Noon. 20 Global Issues. 20 Years to Solve Them*. Oxford, Perseus, 2002; *Global Governance: The Next Frontier*. KIIIB Egmont Paper, 2. Brussel/Gent, Academia Press, 2004; *Global Governance Initiative: Annual Report 2004*. World Economic Forum, 2004. Zie ook: ‘America and Europe: an essential partnership’. Toespraak door Chris Patten, Chicago, Chicago Council on Foreign Affairs, 3 oktober 2002

verbeteren en daarmee meteen de positieve doelstelling te vertolken die een beter geachte toekomst projecteert.

Binnen dit perspectief mag dan op elk van de tikkende tijdbommen een begin van oplossing bestaan, enkele zwaluwen maken de lente nog niet. De klassieke kloof tussen utopie en realiteit bedreigt ook deze timide suggesties. Er is geen enkele garantie dat de keuze tussen mondiaal bestuur of mondiale anarchie in het voordeel van het eerste zal worden beslecht. Die tikkende tijdbommen zijn zoals de opwarming van de aarde: de gevolgen ervan zijn diffuus en enkel op lange termijn te zien en er zijn altijd wel dringender problemen die om onmiddellijke aandacht vragen. De vraag is echter hoe lang ze moeten tikken vooraleer de daaruit voortvloeiende wederzijds vooroordelen en onbegrip, de politieke instabiliteit, migratiestromen en sociale spanning het punt zullen bereiken dat de machtigen van deze wereld de aandrang tot actie zullen voelen?⁵²

(‘Utopia en realiteit in de wereld na elf september’, in: BRAECKMAN, J., DE REUVER, B., VERVISCH, T., *Ethiek van DNA tot 9/11*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2005, pp. 285-308)

⁵² Deze vergelijking is ontleend aan Robert Hunter Wade, o.c.