

## Amerikaanse superioriteit ingebed: multilateralisme als bijproduct

In de zomer van 2004 hield Madeleine Albright een rede voor een gemengd Amerikaans-Nederlands publiek in Den Haag. Haar pleidooi voor John Kerry begon met een klemmende waarschuwing: Als gevolg van het roekeloze optreden van de Republikeinse regering na de aanslagen van 9/11 bevonden de Verenigde Staten zich nu in een 'perfect storm'. Ongewijfeld was deze crisis de ernstigste in het buitenlands beleid van post-modern Amerika. Alleen wegstemmen van George W. Bush zou nog een uitweg kunnen bieden.

Een jaar eerder al, in de zomer van 2003, had Sir Joseph Rotblat – oprichter van het internationale netwerk van geleerden *Pugwash* en samen met die organisatie Nobelprijswinnaar voor de vrede in 1995 – zijn club opgeroepen de ivoren torens te verlaten en zich rechtstreeks te richten tot de Amerikaanse publieke opinie. Rotblats zorg geldt vooral het Amerikaans nucleair beleid en de onmiddellijke dreigingen die daarvan uitgaan. Zijn oproep tot verandering van regime in de Verenigde Staten zelf werd door vele Europese leiders gedeeld, al of niet openlijk.<sup>1</sup> In een begrijpelijke poging de transatlantische verdeeldheid uit te buiten, stelde John Kerry dat buitenlandse leiders *hem* het liefst verkozen zagen, een argument dat binnen de Verenigde Staten als een boemerang ploegt te werken. Maar al zouden ook de Amerikanen zelf om redenen van buitenlandse politiek aan Kerry de voorkeur hebben gegeven boven Bush, een wezenlijke verandering van buitenlands beleid zou niet in de lijn der verwachtingen hebben gelegen.

### De constante factor in het Amerikaans buitenlands beleid

Hoezeer ook de Verenigde Staten bekritiseerd plegen te worden om hun gebrek aan inzicht in internationale verhoudingen, aan de andere zijde van de Atlantische Oceaan heerst een op zijn minst even fundamentele misvatting over de rol van het buitenlands beleid in Amerikaanse verkiezingscampagnes. Onderschat wordt hoezeer Democraten en Republikeinen samen plegen op te trekken in kwesties van nationale veiligheid. Ook al had de zittende regering met de invasie in Irak naar veler mening ernstig gebunderd, de wijze waarop de verkiezin-

gen intussen zijn verlopen, heeft aangetoond dat de Amerikanen die niet zagen als referendum over het buitenlands beleid. Er is nu eenmaal een historische *constante* in de Amerikaanse buitenlandse politiek; dat komt vooral doordat dit beleid nooit onderdeel is gaan uitmaken van de politieke hoofdstroom.

Een tweede reden voor die constante factor is dat over de grondvraag wat precies nationale veiligheid inhoudt, nauwelijks discussie wordt gevoerd. Mondiale politieke en economische stabiliteit, zo meent men, vereist een actieve en dominerende rol van de Verenigde Staten zelf, en in dat perspectief worden politieke vrijheid en democratie gezien als exportproducten. Niet voor niets droegen beide presidentskandidaten de vlag met de sterren en strepen op hun revers. De kwesties die tussen hen speelden, betroffen dan ook vooral de vraag hoe die grote mondiale ambities konden worden waargemaakt en welke strategische opties in dat kader haalbaar zouden zijn.

Wat nu in de rest van de wereld wordt betiteld als 'Amerikaans exceptionalisme', houdt in dat de Verenigde Staten voor zichzelf altijd de mogelijk-

*In de Amerikaanse buitenlandse politiek valt heel  
wat meer partijpolitieke continuïteit te constateren  
dan verandering van richting*

heid behouden zich te onttrekken aan internationale politieke en juridische afspraken en regelingen. Dit voorbehoud berust vanouds op drie pijlers: hegemonie (gekoppeld aan expansionisme); unilateralisme (*we'll go it alone*); en pre-emptieve (anticiperende) militaire actie.<sup>2</sup> Wat in elk geval wel kan worden gesteld, is dat de regering-Bush het begrip 'pre-emptief' in strijd met de uitgangspunten van het volkenrecht heeft opge-rekt van 'anticiperende militaire actie in antwoord op een onmiddellijke dreiging die op geen enkele andere manier kon worden afgewend'<sup>3</sup> tot 'agressief preventief' in de zin van anticipatie op een dreiging die zich in het licht van bepaalde politieke omstandigheden in de toekomst zou kunnen voordoen.<sup>4</sup>

Met de oorlog in Irak begaf de regering-Bush zich ook buiten het tot dusverre door de Verenigde Staten zelf aanvaarde juridisch kader en in die zin kan *post factum* worden vastgesteld dat de door het Hooggerichtshof besliste verkiezingen van november 2000 wel doorslaggevend waren voor het na die verkiezingen gevoerde buitenlandse beleid. Het zg. *unilateralisme* is evenwel niet het unieke gedachtegoed van één partij. Integendeel: in alle politieke verklaringen na 11 september 2001 werd dit bevestigd. John Kerry's campagne van 2004 zette geen vraagtekens bij de retoriek van 'de oorlog tegen terreur' en de daarin gehanteerde afstand van het volkenrecht, maar beperkte zich tot de vraag hoe die 'oorlog' het best kon worden gevoerd en gewonnen.

Gedurende de gehele 19de eeuw draaide de Amerikaanse buitenlandse politiek trouwens om een economisch punt: de invoertarieven. Het waren de aloude grondvragen van protectionisme en de rol van buitenlands kapitaal die Democraten en Republikeinen verdeeld hielden. Bovendien legt de Amerikaanse grondwet met haar scheiding van machten de verantwoordelijkheid voor de buitenlandse politiek in essentie bij de uitvoerende macht. De voornaamste taak van de *president* is te zorgen voor *nationale veiligheid*. Hier ligt een verklaring voor de vergaande mate waarin het Congres zaken van binnenlandse veiligheid en het antwoord op de dreigingen van het terrorisme na 9/11 bij de uitvoerende macht liet liggen. Wanneer het gaat om oorlog en vrede en de binnenlandse veiligheid, verwachten Amerikanen van hun president dat deze metterdaad leiding geeft. De kracht van het vertoende *leadership* is dan ook een hoofdkwestie in de beoordeling van presidentskandidaten.

In het buitenlands beleid kent de Amerikaanse grondwet niettemin eveneens een voornamelijk rol toe aan de Senaat. Wanneer Europeanen president Bush bekritisieren om zijn weigering het Kyoto-protocol te ondertekenen, mogen zij wel bedenken dat de Senaat met 95-0 een motie had aangenomen tegen het Klimaatverdrag. Gezien de tweederde meerderheid waarmee de Senaat verdragen moet aanvaarden, is het overduidelijk dat bij de beoordeling van de gevolgen van verdragen binnenlands-politieke beschouwingen alras de doorslag kunnen geven.

Het meest dramatische voorbeeld van de rol van de Senaat in de Amerikaanse buitenlandse politiek betreft de periode na de Eerste Wereldoorlog. In 1916 nog had president Wilson campagne gevoerd met de slogan 'He kept us out of the war'. De Senaat sloeg

terug met de weigering het belangrijkste onderdeel van de vredesregeling te aanvaarden, te weten het Volkerenbond Verdrag. Deels was dit een gevolg van persoonlijke animositeit tussen de Democraat Wilson en Senator Lodge van Massachusetts, de Republikeinse meerderheidsleider. Wilson nam geen Republikeinse politici mee naar de vredesonderhandelingen in Parijs; zo werd Amerika's rol in de na-oorlogse internationale orde een partijpolitieke kwestie.

Vanuit deze bittere ervaring kwam tijdens de Tweede Wereldoorlog wel een twee-partijenconsensus tot stand. Senator Vandenberg, tijdens het presidentschap van de Democraat Truman de Republikeinse voorzitter van de senaatscommissie voor buitenlandse zaken, sprak toen de fameuze woorden 'politiek houdt op bij de waterscheiding', waarmee werd duidelijk gemaakt dat buitenlandse politiek boven de partijen moest staan. De risico's dat het buitenlands beleid niet coherent en betrouwbaar zou blijken te zijn, wogen immers zwaarder dan mogelijke partijpolitieke voordeeltjes.

Dat het tweepartijen-karakter van de buitenlandse politiek ook tijdens de Koude Oorlog bepalend bleef, is iets teveel gezegd. Hoewel het McCarthyisme in wezen meer van doen had met binnenlandse politiek, kwam er toen wel degelijk een partijpolitiek element in het debat over de nationale veiligheid in internationaal kader. Bovendien speelden kwesties van buitenlands beleid een voornamelijk rol in de presidentsverkiezingen van die dagen, ondanks brede overeenstemming tussen de partijen over Amerika's rol in de wereld van de jaren vijftig. Zo voerde Eisenhower gedurende de Koreaanse oorlog campagne op een vredesagenda. In 1960 beschuldigde Kennedy de Republikeinen van verwaarlozing van de nationale defensie, gezien de grote kloof in raketontwikkeling die tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie was ontstaan. Voorts viel op dat onder Kennedy het buitenlands beleid agressiever werd, uitmondend in de Vietnam-oorlog. Toch kan in het algemeen wel worden gesteld dat er tussen Democraten en Republikeinen geen vergaande verschillen waren inzake de buitenlandse politiek.

Al met al valt in de Amerikaanse buitenlandse politiek heel wat meer partijpolitieke continuïteit te constateren dan verandering van richting. De traditionele controverses betraf het onderscheid tussen isolationisten en internationalisten, en in beide partijen hebben de laatsten het al geruime tijd voor het zeggen. Dit komt doordat het nationaal belang thans algemeen verbonden wordt geacht met mondiale stabiliteit, gekoppeld aan een pragmatische benade-

ring van die allesbeheersende doelstelling. Wanneer ter bereiking van dat doel internationale steun kan worden gemobiliseerd, zoveel te beter, maar lukt dit niet, dan telt alleen nog de vraag of het Congres een bepaalde actie ondersteunt. Of dat ook metterdaad gebeurt, hangt af van de vraag of die actie wordt gezien als consistent met de nationale veiligheidsgedachte, een oordeel waarbij partijpolitieke verschillen geen doorslaggevende rol plegen te spelen. Dit nu is de achtergrond waartegen de vraag moet worden bezien welke rol de internationale gemeenschap zou kunnen spelen in het streven de Amerikaanse politiek te doen opschuiven in de richting van een multilaterale inkadering.

Voordat wij op die vraag ingaan, moet ons evenwel nog van het hart dat die veelgebruikte term 'de internationale gemeenschap' niet meer is dan een abstractie. Er bestaat geen rechtspersoon onder die naam. Weliswaar zijn vrijwel alle staten vertegenwoordigd in de Verenigde Naties en mag wel degelijk worden verondersteld dat de opvattingen van die staten in de besluitvorming worden weerspiegeld, maar dat wil nog niet zeggen dat ook inhoudelijk sprake is van een internationale consensus. Er hebben zich notoire kwesties voorgedaan waarbij de VN verzuimden in te grijpen, ondanks de algemene opvatting in de wereld dat hier 'het geweten van de mensheid' in het geding was.<sup>5</sup> De Verenigde Staten zijn dan ook goed te volgen in hun observatie dat de overtuiging dat alle legitieme zorg over concrete situaties in onze wereld uitluitend via de VN zou behoren te worden gekanaliseerd, bepaald nog niet is waargemaakt. Door de VN wel verregaande bevoegdheden toe te kennen, maar niet het internationale geweldsmonopolie waarmee die onder alle omstandigheden kunnen worden gehanteerd, hebben de oprichters in 1945 kennelijk besloten hun individuele vermogen tot ingrijpen niet geheel op te geven.

Welnu, wereldvrede door wereldrecht is inderdaad nog geen volledig te verwezenlijken optie en zal dat wellicht ook nooit worden.<sup>6</sup> Juist in een mondiale context zullen machtsvorming en machtsuitoefening terwijl van veiligheid niet onder alle omstandigheden een solide basis van rechtmatigheid kunnen verkrijgen. Voor zover mondiale machtsvorming niet kan worden verbonden met het democratisch principe van vertegenwoordiging – en de mogelijkheden daartoe zijn uiterst beperkt – is machts-deling een goede tweede. Van wezenlijk belang is hier dat niet alleen 'the willing' maar juist de internationale spelers met gevoelens van twijfel bij het besluitvormingsproces betrokken blijven. Militaire macht moge dan

worden ingezet ter bereiking van veiligheid, zij kan ook gevaar oproepen en uitmonden in nieuwe dreigingen.<sup>7</sup> De afschuwelijke situatie in het Irak van na de invasie vormt hiervan een gruwelijke illustratie.

### **De Oorlog tegen Terreur als misvatting**

Op de aanslagen van 9/11 reageerde de wereld vol sympathie en medeleven met Amerika, ook al verschilde de wijze waarop die werden uitgedrukt. Met hun veroordeling van de aanslagen als volkomen strijdig met de islam waren vooraanstaande politieke en religieuze leiders in moslimlanden er snel bij. Bij sommigen evenwel overheerste de gedachte dat boontje was gekomen om zijn loontje. Met hun blunderende, op militaire overmacht gebaseerde en ongenueanceerde politiek hadden de Verenigde Staten de aanslagen over zich afgevoerd; nu zouden die wellicht leiden tot zelfreflectie en zo de Amerikaanse buitenlandse politiek positief kunnen beïnvloeden. Eindelijk zou nota worden geno-

### **Wereldorde door wereldrecht is nog geen volledig te verwezenlijken optie**

men van de wijze waarop andere landen al veel langer slachtoffer waren van internationaal terrorisme en zou de wereld worden verenigd in een gezamenlijke aanpak van die moderne gesel. Maar niets van dit alles: in de machtscircuits werd de behoefte aan rationeel redeneren en genuanceerde analyses grotendeels genegeerd. Aan het langste eind trokken de mensen met de net geslepen politieke bijlen; zo kon een weg worden gebaad naar een volgende tragedie van gemiste kansen.

In feite berust die hele gedachte van een 'oorlog tegen terreur' op een grove misvatting: er is geen concreet te benoemen oorlog, laat staan één die men zou kunnen 'winnen'. Hoe handig het gebruik van het woord oorlog voor publieke consumptie ook moge zijn, de werkelijkheid is van een dynamische complexiteit waarin van een simpel 'zero-sum'-spelletje, met onze winst als hun verlies, geen sprake kan zijn. Bovendien heeft het hele complex dat simpelweg wordt aangeduid als Al Qai'da, meer het karakter van een ideologie dan van een organisatie. Het Arabische woord *qai'da* kan worden vertaald als 'operatiebasis' of 'fundering', maar ook als 'voorschrift' of 'methode'. Moslim-militanten hebben het steeds in die laatste betekenis verstaan. In 1987 kwam er een oproep van Abdullah Azzam, voor

radicale activisten een gezaghebbende Soenni-ideoloog, tot een 'al qai'da al-sunbah' (een voorhoede van de sterken). Hij voorzag dat onafhankelijk van elkaar handelende mannen een voorbeeld zouden gaan geven aan de hele islamitische wereld en zo de *umma* (de wereldgemeenschap van gelovigen) zouden verenigen tegen hun onderdrukkers. Bij het onderzoek naar de bomaanslagen op Amerikaanse ambassades in Oost-Afrika betitelde de FBI het groepje rond Osama bin Laden als 'al Qai'da'. Die nomenclatuur had deels te maken met een vanouds op instituties gerichte oriëntatie en voor een ander deel met de noodzaak de conventionele anti-terroriswetgeving te kunnen toepassen op een tegenstander die niet het karakter had van de traditionele terroristische of criminele organisatie.

Hoewel bin Laden *c.s.* in Afghanistan met steun van de Taliban wel degelijk een structuur tot stand wist te brengen van waaruit nieuwe rekruten konden worden aangetrokken en verbindingen gelegd met reeds bestaande islamitische militante groeperingen, heeft hij ook daar geen conventioneel coherent terroristisch netwerk geschapen. Al Qai'da functioneerde daarentegen vooral als een investeringsfirma, die in de hele wereld contacten kon leggen met overal verspreide militante islamitische groeperingen en individuen, hun fondsen kon verschaffen en deskundig advies leveren.

Thans ligt de in Afghanistan opgebouwde structuur in duigen en zijn Osama bin Laden en de zijnen dood, gedetineerd en over het hele aardoppervlak verspreid. Voor islamitische militanten bestaat er geen centrale commandopost meer. De 'al Qai'da'-wereldbeschouwing daarentegen, ook wel 'al Qai'daïsme' genoemd, wint dagelijks aan aanhang. Deze radicale internationalistische ideologie – gevoed vanuit een anti-westerse, anti-zionistische en anti-semitische retoriek – heeft vele individuele en collectieve aanhangers, onder wie maar enkelen enigermate gelieerd zijn aan bin Laden en de zijnen. Zij volgen slechts de via internet en anderszins verspreide voorschriften, modellen en methoden. Weliswaar handelen ze in de stijl van al Qai'da, maar alleen vanuit een zeer ruime interpretatie kunnen zij als werkelijk onderdeel daarvan worden beschouwd. De Israëliëse Mossad verkiesst dan ook de betiteling 'internationale Jihad' boven het tot dusver gebezigde 'al Qai'da'.

Geconfronteerd met deze ideologisch geïnspireerde terroristische netwerken zijn de Verenigde Staten op zoek naar bondgenoten en coalities. Twijfelachtig is evenwel de distantie die hierbij is genomen van een internationale rechtsorde gebaseerd op de rechten

van de mens. Dit 'exceptionalisme' vindt zijn oorsprong in de al meer dan twee eeuwen gevestigde overtuiging dat de rechten van Amerikaanse burgers in de grondwet zijn gewaarborgd en slechts onderworpen aan de nationale soevereiniteit. De weigering internationale verdragen te ratificeren en aan internationale organisaties en regelingen deel te nemen, steekt evenwel niet alleen een spaak in het wiel van de internationale legitimiteit, maar gaat ook in tegen eigen Amerikaanse belangen op lange termijn. Dit is ons *hoofdpunt*: gezien die heersende politieke filosofie heeft het geen zin de Amerikanen steeds opnieuw te confronteren met het *universale mensenrechten-discours*, al of niet in combinatie met een pleidooi voor multilateralisme, maar kan een immanente dialoog over veiligheid, uitgaande van de Amerikaanse *strategische cultuur*, wellicht meer uithalen.

### Strategische cultuur

In de politiek worden morele discussies expliciet: welke doeleinden moet de natie nastreven, welke middelen kunnen worden ingezet en gebruikt? Buitenlandse politiek bevindt zich aan het verre einde van een spectrum van concretisering van het vertoog, omdat het hier gaat om buitenstaanders. Deze buitenstaanders dienen als bron voor identiteitsgevoel – wij zijn anders dan zij – maar ook concretiseren 'zij' ons gevoel van bedreiging: wij moeten alles doen om te voorkomen dat we ook zo zouden worden. Het benoemen van de ander stelt in staat de eigen niche te definiëren.

Het oversimplistische post-9/11 'wij-zij'-dualisme ('wie niet voor ons is, is tegen ons') vond een ideologische basis in de zorgelijke neiging sociaal-politieke macht te verbinden met sociaal-politieke naïveteit. Elke poging tot zelfreflectie werd onmiddellijk bestempeld als heulen met 'de vijand' en wie ook maar enig zelfonderzoek bepleitte, werd gebrandmerkt als 'onpatriottisch'. Zo verloor Amerika alras het morele respect waartoe de terroristische aanvallen het hadden opgetikt en gingen de kansen op een wereldomvattende coalitie in rook op. In plaats daarvan overheerste een triomfalistische retoriek. In combinatie met de aloude gewoonte de dingen liefst zo simpel mogelijk te zien, mondde dit uit in een manicheïstische wereldbeschouwing, terwijl juist zo'n verdeling van de wereld in 'de goeden' en 'de kwaden' al zoveel brokken had gemaakt, de *slachtoffers* van het internationaal terrorisme inchijs.

Van wezenlijk belang in onze poging die *wel-nig geslaagde reactie* te begrijpen, is enig inzicht in

de Amerikaanse strategische cultuur, waarbij 'cultuur' in combinatie met 'strategisch' staat voor de specifieke wijze waarop een bevolking denkt en doet in de confrontatie met problemen van nationale veiligheid. Strategische cultuur, met andere woorden, pleegt zich te hullen in verklaringen over oorlog en vrede. Zij ontstaat in het begrepen van nationale identiteit en nodigt zo meteen al uit tot een twee-partijenbenadering van de buitenlandse politiek. De sterren en strepen op de revers van zowel Bush als Kerry moesten het algemeen gedeelde vertrouwen symboliseren in 'die geweldigste natie ter wereld'. 'Het is niet de taak van de president', zei Bush tijdens de verkiezingscampagne, 'een internationale opiniepeiling te houden. De president moet Amerika verdedigen.'

In feite wijst de hele Amerikaanse geschiedenis op een unieke wijze van benadering van strategische kwesties. De vraag is of die berust op diepgewortelde culturele kenmerken (lees 'een nationaal-filosofisch gegrondest exceptionalisme'), op seculier-historische ervaring van de korte termijn, of op een combinatie van beide? Strategische cultuur lijkt meer het produkt te zijn van een actief werkzame 'microcultuur' dan van zinvolle culturele reflectie op vragen van buitenlands beleid.

In het omgaan met kansen en dreigingen in de buitenwereld heeft het Amerikaanse buitenlands-politieke establishment vanouds het belang van *externe culturele factoren* onderschat of zelfs volstrekt genegeerd. Amerikaans *ethocentrisme* vloeit voort uit dit manco in het verstaan van stelsels van waarden en normen en culturele tendensen dat had kunnen helpen internationaal relevante ontwikkelingen te voorzien. Vooral tijdens de Koude Oorlog werd de noodzaak erkend strategische cultuur te bestuderen en zulke studies te gebruiken als instrument van analyse. Terwijl toen nog kon worden gesteld dat de coördinaten van de bipolaire rivaliteit typisch nationale eigenaardigheden overschaduwden, is de situatie vandaag totaal anders. Het einde van de Koude Oorlog heeft kunstmatig gecreëerde strategische culturen doen plaatsmaken voor meer cultureel eigen-aardige zienswijzen. Zonder aandacht te schenken aan de culturele invloeden op veiligheidsbeleid en buitenlandse politiek, kan men zich dan ook niet meer wagen aan het voorspellen van patronen van interactie op het internationale vlak.

Intussen mag wel worden bedacht dat een op identiteitsgevoelens gestoelde strategische cultuur slechts vereisten van *nationale veiligheid* benoemt, en dat is nog iets anders dan beschavingsvereisten. Te spreken

van 'een islamitische bom' bijvoorbeeld, ontkent de feitelijkheid van de islamitische wereld als verre van monolithisch, maar integendeel een geografisch en historisch zeer onderscheiden conglomeraat van staten met sterke onderlinge verschillen. Het is bovendien ondoenlijk leiders van hele beschavingen aan te duiden en bovendien onmogelijk bedreigingen in naam van een hele beschaving – verklaringen van een heilige oorlog (*jihad*) – te concretiseren. Het punt is immers dat alleen natie-staten zo'n bedreiging een actueel karakter kunnen geven. Islamitisch 'fundamentalisme' moet dan ook niet worden verstaan als een homogene ideologie, maar veeleer als een zeer divers gedachtegoed, dat zich in het sociaal-politieke leven heel verschillend kan manifesteren: nu eens positief en dan weer negatief. Zo heeft in Jordanië de *Ikkwan* (de Moslim Broederschap) zich verbonden met de monarchie en ook in enkele andere Arabische landen speelt zij een politiek stabiliserende rol. In Egypte, Algerije en de door Israël bezette gebieden ( Hamas)

### **De hele Amerikaanse geschiedenis wijst op een unieke wijze van benadering van strategische kwesties**

opereert zij in een meer politiek radicaliserende gedaante. Duidelijk is dat in een verdeelde islamitische wereld allerminst van één grote samenzwering of zelfs maar van enige gemeenschappelijke groepsdynamiek kan worden gesproken. Waar het overigens om gaat, is niet zozeer fundamentalisme maar *extremisme*. De Amerikaanse neiging alle fundamentalisten op één hoop te gooien als 'gevaarlijke extremisten' of zelfs 'terroristen', is riskant. Een beter geïnformeerde en meer genuanceerde analyse is broodnodig.

In het monolithisch en ongenueeerd perspectief van president Bush en zijn oorlogskabinet leek een invasie in Irak een zinvoller operatie dan intensivering van de strijd tegen het internationaal terrorisme van bin Laden en aanverwante groeperingen. Toch vormden die laatsten voor Amerika en de rest van de wereld een veel ernstiger bedreiging dan Saddam Hoessein en zijn vermeende massavernietigingswapens (die nooit werden gevonden). Bill Clinton moet dan ook wel gelijk hebben gehad met zijn uitspraak dat de Amerikanen liever een leider hebben die kracht uitstraalt maar het mis heeft, dan een zwakke persoonlijkheid die het wel goed ziet. Daarom moest

Bush vooral snel en besluitvaardig handelen, zodat de Amerikaanse bevolking een gerust gevoel kreeg en het vertrouwen in de eigen natie werd hersteld.

Toch zou het ongelukkige Iraakse avontuur wel eens de grootste strategische en tactische blunder kunnen blijken te zijn sinds het fiasco van de Varkensbaai. Het moeras waarin de regering-Bush zich heeft gestort, zal voor de Amerikaanse buitenlandse politiek waarschijnlijk grote consequenties hebben op de langere termijn, terwijl een verder uitstralen van arrogante gevoelens van schijnzekerheid traditionele bondgenoten nog meer van het Amerikaanse leiderschap zal verwijderen. Veel schade is al aangericht. Als de machinerie voor uitvoering van buitenlands beleid eenmaal op gang is gebracht, is het niet eenvoudig en vaak zelfs politiek riskant die weer te stoppen. Zo was het ook weinig waarschijnlijk dat een democratische verkiezingsoverwinning het Irakbeleid had kunnen terugdraaien, hoezeer de twee partijen over dat beleid ook van mening verschilden, vooral over de hoofdvraag of het verstandig was geweest dat land binnen te vallen. Buitenlandse politiek leent zich nu eenmaal niet voor ingrijpende veranderingen van richting.

Bovendien had het democratische koppel Kerry-Edwards in de Senaat zelf voor goedkeuring van de inval in Irak gestemd; dat was geen ideaal uitgangspunt om vérgaande alternatieven te lanceren. Zo valt eveneens te begrijpen dat Kerry in de campagne-retoriek, ondanks zijn felle kritiek op het beleid van Bush, niet erg overtuigend overkwam op het punt van Irak en de Amerikaanse geloofwaardigheid in de wereld. Waar het voor de wereld thans op aankomt, is de onvermijdelijke Amerikaanse hegemonie ingebed te krijgen in een multilateraal internationaal-politiek kader.<sup>9</sup>

#### **Multilateralisme als bijproduct van de Amerikaanse zorg om nationale veiligheid**

Hoe begrijpelijk het unilateralisme in het licht van eerdere multilaterale teleurstellingen ook moge wezen – denk aan het vroegere Joegoslavië, waar Europa de Amerikanen toch weer de kastanjes uit het vuur liet halen – de verdediging van de Verenigde Staten tegen hedendaagse bedreigingen vergt fundamentele vernieuwing van de Amerikaanse strategische cultuur. Die zal er evenwel niet komen door het unilateraal denken in termen van nationale veiligheid voortdurend te confronteren met een multilateraal betoog over de universele rechten van de mens. Toch behoeft de internationale rechtsorde niet buiten de beraadslagingen te worden gehouden. Het is immers

uitgerokend het veiligheidsdenken dat aandacht voor een multilaterale aanpak noodzakelijk maakt.

Om duidelijk te maken wat wij bedoelen, moet hier even worden ingegaan op het begrip *bijproduct*. Hiermee wordt aangegeven dat op een bepaalde produktie niet wordt gemikt noch dat deze automatisch plaatsvindt. Niettemin kan aan het bijproduct wel een wezenlijke betekenis worden toegekend. Neem het verband tussen legitimiteit en democratie.<sup>10</sup> Democratie beoogt machtsvorming en -uitoefening aanvaardbaar te doen zijn voor de burgers, afwel te *legitimiseren*. Voor Fukuyama,<sup>11</sup> een pleitbezorger van de liberale democratie voor wie deze gedachte zelfs 'het einde van de geschiedenis' belichaamt, is een regime pas democratisch als het wordt gelegitimeerd door de instemming van degenen over wie het staatsgezag wordt uitgeoefend. Hier worden democratie en legitimiteit zelfs synoniem. Het probleem is evenwel dat democratisch tot stand gekomen regelingen en besluiten niet automatisch legitimiseren. Toch zou democratie zonder die legitimiteit inderdaad haar zin verliezen: als de burgers de uitoefening van de staatsmacht niet als legitiem beschouwen, kan een politieke democratie niet overleven.<sup>12</sup>

Het probleem is nu dat zelfs wanneer het *bijproduct essentieel* wordt geacht, op de produktie daarvan niet zomaar kan worden gemikt. Politici die regeren, kunnen zich dan ook niet speciaal richten op het verwerven van legitimiteit, door een 'public relations'-beleid bijvoorbeeld. Nee, zij moeten streven naar een *juist beleid* en als ze daarin slagen, dan kan dat uitmonden in de subjectieve gevoelens van de burgers die aan de basis liggen van de *legitimiteit* van hun regering.<sup>13</sup>

Vergelijkbaar met het verband tussen democratie en legitimiteit is de wijze waarop Amerika's strategische cultuur met haar voortdurende betrokkenheid op de *nationale veiligheid* het onmogelijk maakt de *internationale politieke orde en rechtsorde rechtstreeks* in het geding te brengen. Op produktie daarvan kan, met andere woorden, niet direct worden gemikt. Zolang de Verenigde Staten in het internationale krachtenveld over zo'n evidente superioriteit beschikken, zal het land zich niet door enig verdrag of regeling laten weerhouden wanneer het de eigen veiligheid in het geding ziet. Tijdens de verkiezingscampagne van 2004 voerde ook Kerry zich genoopt dit keer op keer te benadrukken. Twee moreel-politieke vertogen met een totaal verschillende invalshoek voortdurend te doen botsen, haalt dan niet veel uit. In plaats van een

eindeloos langs elkaar heenpraten op basis van elk de eigen desiderata, valt een dialoog over de implicaties van veiligheid in de wereld van vandaag verre te verkiezen. Ook vanuit een oogpunt van internationaal recht kon dit weleens de meest effectieve weg blijken te zijn. *Mensenrechten en multilaterale inbedding* kunnen immers worden gezien als essentiële bijproducten van concrete inspanningen om te komen tot een *gemeenschappelijk veiligheidsbeleid*.

Geen ander land beschikt over een militaire capaciteit die pre-emptieve militaire actie op mondiaal niveau mogelijk maakt. Tegelijk is het overduidelijk dat de mondiale interdependentie zich sterker manifesteert dan ooit, vooral in het licht van internationale destabiliserende krachten, zoals al Qa'ida. De chaos waarop het internationale terrorisme mikt, vergt een mondiale rechtsorde waarbinnen politionele en militaire reacties internationale legitimiteit verkrijgen. Solo-acties maken de Verenigde Staten buitengewoon kwetsbaar, niet alleen militair en politiek maar ook ideologisch. Unilateralisme zal tot gevolg hebben dat de Verenigde Staten en hun burgers waar ook ter wereld het primaire mikpunt blijven van de *jihad*-ideologie.

Tegelijk is overduidelijk dat de internationale gemeenschap in deze tijden niet zonder Amerikaans leiderschap kan. Aanvaarden beide zijden die realiteiten, dan kan worden begonnen met het opstellen van een veiligheidsagenda die de wereld uit Madeleine Albright's 'perfect storm' kan loodsen. Op die agenda zijn multilaterale inkadering van militaire macht en de rechten van de mens essentiële bijproducten.

**Noten**

1 In Bas de Gaay Fortman, 'Bella Americana: Some Consequences for the International Community', in: Paul van Seters, Bas de Gaay Fortman & Arto de Ruijter, *Globalization and Its New Divides: Malcontents, Recipes and Reform*, Amsterdam University Press, 2003, is reeds omstandig uiteengezet waarom de term 'regimeverandering' op een misvatting berust. Al sinds 1776 kennen de Verenigde Staten één regime (met een korte onderbreking van instabiliteit tijdens de burgeroorlog) en dat regime heeft hun, ondanks erkende tekortkomingen, geen windeieren gelegd. Van meer juridische aard is het bezwaar dat 'regimeverandering' als doelstelling van buitenslands beleid op gespannen voet staat met de hele tenor van het VN-Handvest. *Verandering van regering* is iets anders, maar het blijft de vraag of niet-Amerikanen er wijs aan doen zich te mengen in Amerikaanse patrijppolitiek.

2 James Chance, 'Empire Anyone', in: *New York Review of Books*, 7 oktober 2004.  
 3 Deze formulering berust op de zg. 'Caroline' criteria.  
 4 De Nederlandse Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) heeft dit dan ook omstandig gedaan. Zie het AIV-advies *Preemptief optreden*, juli 2004.  
 5 Rwanda (1994) en Srebrenica (1996) zijn de gevallen die hier onmiddellijk te binnen schieten. In 2004 was het Darfur (Soedan) dat een internationaal moreel politiek debar op gang bracht, dat niet meteen werd beslist.  
 6 Zie het magnum opus van Grenville Clark en Louis B. Sohn, *World Peace through World Law*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1958.  
 7 Vgl. W.F. de Gaay Fortman, 'Recht en vrede', in: J. van den Berg & B. de Gaay Fortman (red.), *Christendom en oorlog*, Kampen: Kok, 1966, blz. 151.  
 8 Opmerkelijk genoeg heeft Jezus dit aforisme juist mild geformuleerd: 'Wie niet tegen ons is, is voor ons!'  
 9 Zie ook A. van Staden, 'Effectief multilateralisme: van retoriek naar daadkracht', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2004, blz. 343-349.  
 10 Herman van Gunsteren & Rudy Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem: Arsmith, 1994.  
 11 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: The Free Press, 1992.  
 12 *Ibid.*, blz. 100.  
 13 *Ibid.*, blz. 15.

**Nikifor Diamantopoulou** is promovendus op het gebied van 'International Law and Human Rights' bij het Instituut voor Mensenrechten van de Universiteit Utrecht. Hij is aldaar hoogleraar Politieke Economie van de Rechten van de Mens.

### Dick Leurdijk & Geert Staeghs

evaluate *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, the report published by the 'High-Level Panel on Threats, Challenges and Change', as established by UN Secretary-General Kofi Annan, in the aftermath of the Iraq crisis early 2003. Annan's main concern was to adapt the United Nations to the new security threats of the 21st century. On the basis of a new security consensus, the Panel presents a framework for preventive action, including the use of force. It argues that the existing groundrules of the UN's system of collective security, correctly interpreted, are appropriate to respond to any future security threat. The authors argue that, although the report contains no less than 101 recommendations, taken together, these do not amount to the kind of 'radical changes' Kofi Annan has called for. Recommendations for a definition of terrorism, a new framework for dealing with questions on the use of force, for the formulation of a 'right to protection' for civilians, and for a new institutional structure for peacebuilding, including the establishment of a Peacebuilding Commission, are seen as the Panel's major accomplishments. Other suggestions, such as the models for Security Council reform, show the narrow margins in which even the Panel had to operate.

### Nikhil Dhanrajiv & Bas de Gaay Fortman

continue a discussion on 'American exceptionalism' set off with an earlier paper by the second author, entitled 'Bella Americana: the Need for Global Reform' (in Paul van Seters, Bas de Gaay Fortman and Arie de Ruijter, *Globalization and Its New Divides: Malcontents, Recipes, and Reform*, Amsterdam University Press & West Lafayette: Purdue University Press, 2003, pp. 225-233) which dealt with background and consequences of the American dissociation from the international legal and political order created after World War II. The current article examines this divergence in the light of US foreign policy in general, pointing out that hegemony, unilateralism and pre-emptive strike together represent a certain 'constant' in American foreign policy. The paper then examines the so-called 'war on terror', trying to understand its flaws within the context of American strategic culture. Arguably, however, what has changed after 9/11 is not just the nature of security threats as such but also the global environment in which these manifest themselves. Taking supremacy of the world's

military, technological and financial-economic superpower as a basis for further analysis, the issue becomes how to get that hegemony embedded in a multilateral setting. Here the notion of 'policy by-products' appears to open new venues. Continuing unilateralism, the paper argues, would constitute a serious threat to American security proper.

### Raymond Surve

deals with United States' relations with Latin America. In terms of its objectives in interamerican policy, the Bush Jr government is not much different from its predecessors Bush Sr and Clinton. Even the policies of the latter two were formulated from the perspective of security, *i.e.* economic security. But since 9/11 the security perspective is all-including, even extending drugs, migration and *guerrillas* in Latin America. Although Islamic and Muslim movements have never been of any importance in this part of the world, the United States perceives several countries as possible risks. American arrogance in imposing security policies and checks have, no doubt, triggered irritation among the Latin American neighbours, but the most serious blow to US credibility has to be found in its Middle East policies and gross human rights violations deplored by Washington. A US military basis in a Latin American country gaoling prisoners to be kept outside international conventions, and the quite doubtful US attitude regarding the failed coup to unseat Venezuela president Chávez have seriously affected the United States as moral standard bearer of democracy in Latin American eyes. The rather negative development of the US image goes together with the upsurge of a far more critical Latin American political leadership that openly resists American neoliberal attempts to impose its views on economy and development on the Latin American countries to be incorporated in a Free Trade Area of the Americas (FTAA). While Mexico and Central America seem past the point of no return in their dependence on the United States, Brazil took the South American lead in challenging the United States, and it has the support of the major countries of the South.

### Pitou van Dijk

shows that Latin America has been involved in the implementation of an ambitious and hybrid programme of special and preferential trade arrangements and investment agreements, to strengthen