

AMERICA  
AMERIKA

Mars



Venus?

EUROPA

**AMERIKA EN EUROPA:  
MARS EN VENUS?**

*Amerika en Europa: Mars en Venus?* is deel 21 in de serie Atlantische Onderwijspapers van de Atlantische Commissie. Deze publicatie verschijnt onder auspiciën van de Atlantische Onderwijscommissie.

De Stichting Atlantische Commissie is al meer dan 50 jaar een forum voor het publieke debat over internationale veiligheidsvraagstukken. Zij geeft voorlichting over en stimuleert onderzoek naar thema's zoals de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en Europa, ontwikkelingen in de NAVO en Europese veiligheid.

De onafhankelijkheid van de Atlantische Commissie wordt gewaarborgd door het Stichtingsbestuur waarin alle belangrijke politieke stromingen en de meest betrokken wetenschappelijke disciplines zijn vertegenwoordigd.

# **AMERIKA EN EUROPA: MARS EN VENUS?**

Frank van Beuningen  
Arnout Brouwers  
Ruth Oldenziel  
Rob de Wijk

# AMERIKA EN EUROPA: MARS EN VENUS?

Atlantisch Onderwijspaper 21

Eindredactie: Niklaas Hoekstra

Lay-out en druk: Ervee design & drukwerk, Zoetermeer

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Atlantische Commissie.

© 2004 Atlantische Commissie, Den Haag

# Inhoud

<b>VOORWOORD</b> <i>Sonja Vetter-Samuels</i>	0
---	---

## OCHTENDPROGRAMMA

<b>HET GEBRUIK VAN HARD EN SOFT POWER IN DE INTERNATIONALE BETREKKINGEN</b> <i>Rob de Wijk</i>	0
---	---

<b>HOE HARD IS AMERIKA'S MACHT?</b> <i>Ruth Oldenziel</i>	0
--	---

<b>HOE ZACHT IS EUROPA'S MACHT?</b> <i>Arnout Brouwers</i>	0
---	---

<b>SOFT POWER IN DE PRAKTIJK</b> Conflictpreventie door de OVSE, en de rol van de VS en de EU <i>Frank van Beuningen</i>	0
--	---

<b>'ECHTSCHIEDING IS GEEN OPTIE'</b> Interview met Robert Kagan over de moeizame transatlantische betrekkingen <i>Niklaas Hoekstra en Santino Lo Bianco</i>	0
---	---

## MIDDAGPROGRAMMA

<b>SPELEN MET KAARTJES EN BEGRIPPEN</b> Debatwedstrijd voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs	0
--	---



## VOORWOORD

‘Americans are from Mars, Europeans from Venus’. Met deze slagzin karakteriseerde de Amerikaanse onderzoeker en publicist Robert Kagan in 2002 de transatlantische betrekkingen. Zijn artikel ‘Of Paradise and Power’ vormde de aanzet tot een levendig debat over de huidige stand van zaken in de transatlantische relatie. Is het inderdaad zo dat beide partners op verschillende planeten wonen, vroegen velen zich af. Vertrouwt Amerika vooral op *hard power*, terwijl in Europa de voorkeur uitgaat naar een *soft power*-benadering? Of ligt het allemaal wat genuanceerder?

De slogan van Kagan vormde ook de titel voor de Onderwijsconferentie 2004 van de Atlantische Onderwijscommissie. Ruim 100 docenten aardrijkskunde, geschiedenis en maatschappijleer luisterden op 19 februari in de Kleine Zaal van Muziekcentrum Vredenburg in Utrecht naar een viertal sprekers die dit onderwerp vanuit verschillende invalshoeken belichtten. Daarnaast discussieerden zij over de huidige transatlantische betrekkingen en over de vraag of Kagan het met zijn stelling bij het rechte eind heeft.

In deze Atlantische Onderwijspaper vindt u allereerst de (deels bewerkte) schriftelijke neerslag van de inleidingen van het ochtendgedeelte van de conferentie. Rob de Wijk, Ruth Oldenziel en Arnout Brouwers geven hun eigen visie op de these van Kagan. Zij richten zich daarbij vooral op de begrippen *hard* en *soft power*. Frank van Beuningen geeft in zijn inleiding een voorbeeld van de *soft power*-benadering in de praktijk: conflictpreventie door de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Daarnaast bevat deze Onderwijspaper, als extraatje, een vraaggelbesprek met de man achter de beroemde slagzin. Toen Robert Kagan in het voorjaar van 2003 Nederland bezocht, gaf hij onder andere een lezing voor de Atlantische Commissie en een interview aan *Atlantisch Perspectief*.

Tijdens het middagedeelte van de conferentie gingen de deelnemers op een andere manier aan de slag met de tegenstelling Amerika-Europa. De Atlantische Onderwijscommissie had voor de gelegenheid een spel ontworpen waarbij naar aanleiding van een aantal begrippen op kaartjes gediscussieerd en gedebatteerd kon worden over de verschillen tussen beide continenten. Aan deelnemers werd gevraagd om mee te werken ‘het spel’ door verbeteringsuggesties nog aantrekkelijker te maken. Hier is flink gehoor aan gegeven en de suggesties zijn meteen opgenomen in versie twee van het spel. De nieuwe ‘spelregels’ van deze debatwedstrijd (die in eerste instantie bedoeld is voor leerlingen van de bovenbouw van het voortgezet onderwijs) zijn ook opgenomen in deze Onderwijspaper.



De Atlantische Onderwijscommissie hoopt dat deze Onderwijspaper een bijdrage levert aan de meningsvorming over de huidige transatlantische betrekkingen en dat hij van nut is bij (de voorbereiding van) uw lessen.

*Sonja Vetter-Samuels*

*Voorzitter Atlantische Onderwijscommissie*

## HET GEBRUIK VAN *HARD* EN *SOFT POWER* IN DE INTERNATIONALE BETREKKINGEN

*Rob de Wijk*

Op veel congressen die over transatlantische verhoudingen gaan, mag het K-woord niet meer vallen. Als iemand over Kagan begint dan wordt hem bij wijze van spreken direct de mond gesnoerd. Robert Kagan was zelf ook enigszins verbaasd over het ongelofelijke succes van zijn artikel 'Of Paradise and Power'. Dat succes kwam overigens niet zozeer door *wat* hij zei – want dat was niet zo ingewikkeld en nieuw – maar door de timing. De hele frase van 'Europeanen komen van Venus en Amerikanen van Mars' gaf heel goed weer wat er op dat moment aan de hand was. Met een briljante slagzin kom je ver in deze wereld. Het bewuste artikel is inmiddels uitgewerkt tot een boekje dat begint met de constatering dat Amerikanen en Europeanen niet langer een zelfde kijk op de wereld hebben. Het is de vraag of we dat ooit wél hadden, vermoedelijk niet. De waarde van het publieke debat dat door Kagan is opgestart is vooral dat het duidelijk is geworden dat er verschillen zijn tussen Europa en Amerika in zowel politieke als strategische cultuur. Politieke cultuur heeft te maken met de opvattingen die je hebt als land, of als groep van landen, over wat je politiek handelen drijft. Het is gebaseerd op onuitgesproken codes, ongeschreven regels en bepaalde veronderstellingen die diep geworteld zijn in je geschiedenis, tradities, en tot uitdrukking komt in normen en waarden. Onze politieke cultuur is gegrondvest in de westelijk christelijke traditie met z'n ideeën over menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit. En deze zijn dan weer gebaseerd op uitgangspunten zoals democratie en recht. Het is dus tamelijk fundamenteel wat hier aan de hand is. Ook op dit niveau zien we nu dat Amerika en Europa, generaliserend gesproken, uit elkaar aan het drijven zijn.

Hoe komt dit en wat zijn de consequenties daarvan? Het is inderdaad zo dat Amerika meer de nadruk legt op *hard power* – de militaire kant van het machtsinstrument – terwijl Europeanen meer de nadruk leggen op *soft power* – diplomatie, economische sancties en als het niet anders kan dreigen met militaire macht. De kwestie Irak is een perfect voorbeeld. De Amerikanen wilden er, om het simpel te zeggen, direct op los slaan, terwijl de Europeanen meer aandacht voor de diplomatie wilden. Europeanen wilden ook nog proberen om door middel van VN-waarnemers te kijken of er echt massavernietigingswapens in Irak waren, om dan vervolgens een besluit te nemen over een interventie. Die 'slappe' houding van Europa wordt in Amerika nog al eens veroordeeld, met name door de neoconservatieven, waar Kagan ook toe gerekend mag worden. Op de website [newamericacentury.org](http://newamericacentury.org) is Kagan prominent aanwezig. Mensen zoals vice-president Cheney, minister van Defensie Rumsfeld en zijn plaatsvervanger Wolfowitz hebben een aantal jaren geleden heel goed gekeken naar wat er

op die site staat aan blauwdrukken voor het Amerikaanse beleid. Sterker nog, ze komen uit dezelfde traditie en hebben aan de ontwikkeling ervan meegewerkt.

### **De Europese benadering**

Mijn probleem met hun benaderingswijze en visie is dat ze een fundamenteel verkeerde kijk hebben op Europa. Laat ik eerst proberen uit te leggen wat Europa volgens mij wél is, zeker in relatie tot het gebruik van machtsinstrumenten. In Europa hebben we in ieder geval geen gebrek aan *peacekeepers*, vredessoldaten. We zijn heel goed in stabilisatiemissies, zoals die nu worden uitgevoerd in Afghanistan en Irak. Dat past heel duidelijk bij de *soft power*-aanpak van bijvoorbeeld Nederland. Je kunt dat ook zien aan de opbouw van onze strijdkrachten. Europa heeft pakweg tussen de 1,5 en 1,7 miljoen mensen onder de wapens, maar daarvan zijn er maar 150.000 inzetbaar voor gevechtsoperaties. Dus nog geen tien procent van het totaal is daadwerkelijk inzetbaar. Dat heeft te maken met bijvoorbeeld de dienstplichtigen die we in veel Europese landen nog hebben. Dienstplichtigen kun je politiek gezien eigenlijk alleen maar inzetten voor vredesoperaties. Voor echte gevechtsoperaties heb je vrijwilligers nodig. Daarnaast is er in Europa een preoccupatie met lokale veiligheidsrisico's. De Griekse en Turkse strijdkrachten zijn bijvoorbeeld nauwelijks inzetbaar voor missies buiten het eigen grondgebied, omdat ze vooral bezig zijn met elkaar en de Turken ook nog eens keer met de Koerden en andere problemen in en om Turkije.

Wat ook opvallend is in Europa, is de enorme terughoudendheid om de strijdkrachten zo te herstructureren dat je er wat aan hebt. Dit is echt een probleem. Een neutraal land als Ierland wil überhaupt niets, en bijvoorbeeld Oostenrijk is verwickeld in een geweldig debat over wat de krijgsmacht uiteindelijk zou moeten zijn. Ze komen ook niet echt los van de verdediging van hun eigen grondgebied. Als je iets met je krijgsmacht wilt doen dan moet je eerst denken aan vredesoperaties buiten het eigen grondgebied ter bescherming van je belangen daar. In Europa is dat echter nog steeds een zeer belangrijk probleem.

Verbetering is absoluut mogelijk binnen de Europese Unie. We geven in Europa zo'n 160 miljard euro uit aan defensie. De aanpak per lidstaat verschilt echter aanzienlijk. Dit nuanceert ook direct het beeld van *hard* en *soft power*. Landen als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn, vanuit hun traditie als grootmacht, wat meer geneigd tot *hard power*-projectie dan de meeste andere Europese bondgenoten. Dat wil overigens niet zeggen dat die landen ook een buitenlands beleid kunnen voeren dat compleet gesteund wordt door machtspolitiek.

## Ruggengraat

Het is ook volstrekt helder wat er in Europa allemaal ontbreekt en wat we moeten doen. We missen gespecialiseerde eenheden voor de strijd tegen het internationale terrorisme, en we hebben nauwelijks de beschikking over voldoende hoofdkwartieren om operaties elders te kunnen aansturen. Maar wat we vooral missen is een ‘ruggengraat’: een structuur van commando- communicatie- en inlichtingensystemen om al die strijdkrachten aan elkaar vast te knopen. Nu is het allemaal los zand. Het is best mogelijk om tot een betere defensie te komen. Zo wordt er vaak gesproken over taakspecialisatie, maar dat vereist een supranationale benadering. Eigenlijk is het voorbeeld vrij simpel: als Nederland zich toelegt op landstrijdkrachten, België op luchstrijdkrachten en de Britten op marine, leidt dat tot enorme kostenbesparing en efficiency. Je moet dan wel een land kunnen dwingen mee te doen aan militaire operatie, om de doodeenvoudige reden dat anders de hele operatie niet door kan gaan. Zo iets kan nooit binnen de intergouvernementele NAVO geregeld worden; daar heb je supranationale – Europese – besluitvorming voor nodig, vergelijkbaar met bijvoorbeeld het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Als er gestreefd moet worden naar de verbetering efficiency van de defensiebestedingen, dus het bij elkaar brengen van de bestedingen van de landen, dan heeft alleen de Europese Unie de mogelijkheid om die supranationale elementen te introduceren in de besluitvorming. De grote vraag is natuurlijk of er de politieke wil is om dat te doen. Tot nu toe is het antwoord ‘nee’: investeringen in onze defensie en een herstructurering van de verschillende krijgsmachten, passen (nog) niet binnen onze politieke cultuur.

Wij leggen inderdaad in Europa de nadruk op *soft power*, al geldt dat in mindere mate voor het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. We moeten daarbij echter wel bedenken dat ook deze landen al niet meer in staat zijn een buitenlands beleid te voeren met alles erop en eraan. Als je dwangoperaties wilt uitvoeren, om landen of regimes onder druk te zetten, dan hoort daar niet alleen militaire, maar ook economische druk bij. Dat kunnen die landen afzonderlijk niet uitvoeren, maar alleen in het kader van de Europese Unie. Inmiddels begint men zich dat te realiseren. Het is ook een van de redenen waarom er op dit ogenblik debatten gaande zijn met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (en het gemeenschappelijk defensiebeleid) in het kader van de ontwerpgrondwet voor Europa.

De verschillen tussen Europa en Amerika bestaan al heel lang. Alleen zijn ze pas na het einde van de Koude Oorlog voor iedereen zichtbaar geworden. Een belangrijke reden hiervoor is dat na het einde van de Koude Oorlog de strategische prioriteit van Amerika begon te verschuiven. Tijdens de Koude Oorlog lag die prioriteit tijdens in zeer belangrijke mate in Europa. Als het hier misging met het Warschaupact en de Sovjet-Unie, dan ging het mis in de hele wereld en dan was Amerika ook verloren.

Dat is niet langer zo. De strategische prioriteit is voor de Verenigde Staten verschoven naar de Korea's, Taiwan, de Kaspische Zeeregio, de Perzische Golfregio, het Midden-Oosten en mogelijkerewijs Zuid-Amerika (in verband met de *War on Drugs*). Al deze gebieden zijn voor Amerika op dit moment strategisch gezien belangrijker dan Europa. Europa is rijk en wordt bovendien geacht zijn eigen boontjes te kunnen doppen.

### **Verschillen in aanpak**

Maar hoe doen we dat dan? Hoe zijn wij in staat orde en veiligheid te creëren, in ieder geval op ons eigen continent. De Amerikanen proberen als enige overgebleven supermacht op hun eigen manier die conflicten op te lossen. Nu begint er frictie te ontstaan tussen de Verenigde Staten en Europa omdat de Amerikanen een andere kijk op het beteugelen van conflicten hebben dan wij. De Amerikanen leggen veel nadruk op *conflictoplegging*, terwijl wij veel nadruk leggen op het *beheersbaar* maken van conflicten. Wij willen niet dat de zaak verder uit elkaar loopt. Daar hebben wij Europeanen ook erg veel ervaring mee. In bijvoorbeeld Noord-Ierland en Baskenland wordt geprobeerd om de zaak enigszins te managen. Amerikanen trachten hun wil op te leggen. Ze proberen zondig door middel van kleinschalige oorlogen hun belangen te verdedigen en regionale stabiliteit te creëren. De Amerikanen hebben ook een vrij instrumentele kijk op instituties. De NAVO en de Verenigde Naties zijn instituties die belangrijk zijn voor de Verenigde Staten, mits ze het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Amerikanen kunnen dienen. Voor ons Europeanen is dat heel anders: wij zien instituties veel meer als middelen om orde te brengen in de chaos en om ervoor te zorgen dat we een platform hebben waarop wij met elkaar kunnen samenwerken. De houding van de Amerikanen is afgeleid van hun machtspositie. Als je zo ongelooflijk sterk bent dan kun je je ook permitteren om de regels van het spel te bepalen in de internationale betrekkingen.

Wij Europeanen, zelfs het Verenigd Koninkrijk of Frankrijk, kunnen dat zeker niet. Bovendien is het belangrijk de geografische positie van Amerika in het achterhoofd te houden. Het heeft al heel lang niet met landoorlogen te maken gehad. Op het ogenblik komt de enige bedreiging van terrorisme en van raketten. Het is dus ook geen wonder dat hier in Amerika vooral na 11 september 2001 zo'n grote nadruk wordt gelegd. Amerikanen hebben een buitenlands beleid dat in belangrijke mate op macht is gebaseerd. Ze willen als supermacht de regels van het spel kunnen bepalen. Dat is geen verwijt, maar een constatering. Ik denk alleen dat de neoconservatieven die met de Bush-administratie aan de macht zijn gekomen een extreme variant zijn van dat denken. Het gaat hen om het behoud van hegemoniale macht in de wereld, teneinde de regels van het spel te kunnen bepalen. Het behoud van een unipolaire wereld waarin de Verenigde Staten de enige supermacht zijn. Zij voeren een strategie van selectie-

ve betrokkenheid bij onheil in de wereld. Je bemoeit je alleen met die dingen die je eigen belangen kunnen schaden. Het idee is nu ook om ‘door te pakken’ en met religieuze en ideologische motieven een nieuwe wereldorde te creëren. Om kort te gaan, neoconservatieven proberen je democratie op te leggen door middel van oorlogen, door middel van dwang, en in dat hele proces staat God aan je zijde.

### **Postmodern systeem**

Amerikanen en Europeanen hebben op zich een gelijke analyse van de veiligheidssituatie. Wij onderschatten als Europa absoluut niet de bedreiging van het internationale terrorisme of de proliferatie van massavernietigingswapens en raketten, maar we gaan er heel anders mee om. In de eerste plaats doen wij dit natuurlijk omdat we geen supermacht zijn, we zijn niet groot. Dat betekent dus dat wij met militaire macht per definitie anders omgaan, zeker zolang de Europese Unie geen eenheid is en zich niet heeft ontwikkeld tot een supermacht. Maar er is nog een hele andere, zeer onderschatte, maar buitengewoon belangrijke reden: Europa heeft zich ontwikkeld tot een, wat we zouden kunnen noemen, postmodern systeem. Wat dat precies is of wordt – een Unie of een confederatie – weten we eigenlijk niet. Het ‘project Europa’ is in ieder geval iets geheel nieuws met een aantal hele duidelijke karakteristieken. Wij aanvaarden bijvoorbeeld het inmengen in elkaars binnenlandse aangelegenheden, ook al kost dat soms wat moeite. Denk aan de discussies over het Stabiliteitspact, en over de drie procentnorm. Het wordt aanvaard dat onze minister van Financiën Zalm zich bemoeit met het financiële beleid van Duitsland en Frankrijk.. Grenzen bestaan niet meer. Het concept van soevereiniteit wordt hierdoor volledig uitgehouden. Bovendien zijn onze onderlinge betrekkingen binnen de Europese Unie vastgelegd in zelfopgelegde regels die het handelen van onze staten aan banden leggen. In de ontwerp-grondwet van de EU zie je hoe de onderlinge betrekkingen geregeld worden. Militaire macht speelt hierbij geen rol meer. Dat is belangrijk, want bij ‘moderne’ staten is dat wel het geval. Veiligheid is bij ons gebaseerd op transparantie, doorzichtigheid, interdependentie en wederzijdse kwetsbaarheid. Dat is anders dan de traditionele moderne staat, zoals de Verenigde Staten.

Wat er gebeurt in Europa komt heel dicht bij Immanuel Kant’s ideeën over een vreedzame unie waarin democratische landen samenleven, stabiliteit creëren en niet meer met elkaar op de vuist gaan. Het in onbruik raken van geweld in de onderlinge betrekkingen verklaart in belangrijke mate waarom de Europese landen, heel veel moeite hebben met het gebruik van militaire macht van buiten Europa. We weten gewoon niet meer hoe we dat instrument moeten hanteren. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn de enige twee Europese landen binnen de Europese Unie die zich nog gedragen als traditionele moderne staten. Ze komen er echter in toenemende mate achter dat er grenzen zijn aan wat zij kunnen. Wat moeten we daar nu van vinden?

Romano Prodi, de voorzitter van de Europese Commissie, is er in ieder geval erg trots op, want dit moet een voorbeeld zijn van het postmoderne systeem voor de hele wereld. Realiseert u zich ook dat het project in Europa begonnen is om vrede te stichten in Europa na die verschrikkelijke oorlogen die dit continent hebben geteisterd, en dat is gelukt. De Europese Unie is in die zin een weergaloos succes. Het resultaat is echter dat er echt fundamentele verschillen zijn in politieke en strategische cultuur tussen de Verenigde Staten en Europa. Persoonlijk vind ik dat op dit moment geen bezwaar.

### ***Hard power alleen werkt niet***

Het is duidelijk dat de nadruk op *hard power* in de Verenigde Staten niet werkt. Wat we nu continu zien is dat er kleine oorlogen worden gevoerd, korte heftige schermutelingen die gevolgd worden door een langdurige stabilisatiefase. Dat zien we in Afghanistan, in Irak, en we hebben het gezien in Bosnië. De Amerikanen zijn inmiddels redelijk bedreven in het voeren van die korte oorlogen. Wij in Europa zijn dat niet. Maar vervolgens kunnen de Amerikanen echt niets klaar maken tijdens de stabiliteitsfase. Het blijkt dat wij Europeanen dat in de praktijk veel beter kunnen doen. Hoe kunnen we dan die kloof overbruggen tussen Europa en Amerika? Persoonlijk denk ik dat we moeten streven naar een transatlantisch strategisch partnerschap. We delen dezelfde traditie, dezelfde normen en waarden, hoewel onze politieke en strategische cultuur verschillend zijn. In mijn optiek zijn ze complementair en dat is denk ik belangrijk. Ik denk dat het in de eerste aanleg, wat er gaat gebeuren, vanuit de Verenigde Staten moet komen.

Het probleem is dat Amerika een supermacht is en een supermacht moet enige zelfreflectie hebben en moet ook voor zichzelf bepalen hoe het met die supermachtstatus om wil gaan. Wil het daar op een unilaterale manier mee omgaan, of wil het dat doen door middel van het creëren van partnerschappen. Ik denk dat Amerika meer relaxt met het project 'Europese Unie' zou moeten omgaan. Europeanen zouden het niet moeten zien zoals neoconservatieven dat doen, namelijk in termen van *counterbalancing*, oftewel het creëren van een tegenwicht om vanuit een machtssituatie het Amerikaans beleid te kunnen beïnvloeden. Als je de stukken van de neoconservatieven leest dan wordt de Europese Unie ook als zodanig gezien; als een methode om te komen tot het creëren van een tegenwicht voor Amerika. Ik denk dat de Amerikanen moeten erkennen dat de EU een postmodern systeem is met zijn eigen kenmerken en dat daar ook gebruik van moet worden gemaakt en dat het complementair is aan de *hard power*-opvatting van de Verenigde Staten. Aan de andere kant moet de Europese Unie erkennen dat *hard power*, oftewel het uitvoeren van dwang met militaire macht, soms vereist dat je militaire macht op een effectieve manier inzet. Dat kan nodig zijn om je eigen belangen te beschermen of om stabiliteit in de regio te brengen.

Waar zit nu de crux? Dat is een vrij technisch verhaal, maar het merkwaardige is dat technologie oplossing kan brengen. In Europa voeren wij militaire operaties uit op een nogal grove manier. Wij missen de systemen om heel precies, met weinig ongewenste nevenschade, met weinig risico's voor de eigen mensen, militaire operaties uit te voeren. De Amerikanen kunnen dat wel, dat zien we aan die wonderbaarlijke weinig verliezen die ze lijden tijdens de laatste oorlogen. Sinds de Eerste Golfoorlog in 1991 is er een ware revolutie gaande, met betrekking tot het gebruik van militaire macht. Revolutie in de zin dat de Amerikanen heel snel overwinningen kunnen boeken. Je kunt erover van mening verschillen of de Amerikanen wel of niet gewonnen hebben in Irak. In ieder geval hebben ze de oorlog gewonnen maar zijn niet tevreden over de wederopbouw, daar zijn wij Europeanen weer beter in. Het hele punt is dat zij de technologie hebben om die eerste doelstelling, die oorlogen, heel snel te winnen met opmerkelijk weinig verliezen. Sinds de oudheid zijn de verliezen altijd opgelopen tijdens oorlogen, en dat is nu niet meer het geval. De Kosovo-oorlog is, naar mijn weten, de eerste oorlog die zonder eigen verliezen is gestreden. Die nieuwe vorm van oorlogen zou wel eens de brug kunnen vormen tussen Europa en Amerika. Dat betekent dus dat wij Europeanen moeten investeren in nieuwe concepten, nieuwe technologieën, om er voor te zorgen dat wij dat ook kunnen. Want als wij in staat zijn om met relatief weinig ongewenste nevenschade en weinig risico's voor de eigen mensen, operaties uit te kunnen voeren, dan wordt militaire macht een wat bruikbaar instrument, dat veel beter past bij onze politieke en strategische cultuur. Met andere woorden, die militaire transformatie is cruciaal, niet alleen om met de Amerikanen te kunnen blijven samenwerken, maar ook om een krijgsmacht te creëren, een instrument voor *hard power*, dat beter bij onze postmoderne systeem past.

*Prof. dr. R. de Wijk is onder andere hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Koninklijke Militaire Academie in Breda en bijzonder hoogleraar Strategische Studies aan de Universiteit Leiden.*





## HOE HARD IS AMERIKA'S MACHT?

*Ruth Oldenziel*

### **Introductie**

Robert Kagans these 'Americans are from Mars, Europeans are from Venus', spreekt zeker tot de verbeelding. Toch wil ik Kagans beeldspraak nader preciseren. Er schuilt een groot gevaar in om over *de* Amerikanen te spreken. Allereerst bestaat er een groot verschil tussen de officiële politiek in 'Washington' en Amerikaanse burgers, voor wie de buitenlandse politiek ver weg is. Ten tweede, is de ene Amerikaanse regering de andere niet. Het buitenlands beleid van Carter en Reagan of van Bush I en Clinton verschilt behoorlijk. Ten derde kunnen we tal van stromingen binnen die afzonderlijke regeringen onderscheiden. Dat is ook het geval binnen de regeringsploeg van George W. Bush.

Dezelfde kanttekeningen gelden voor 'Europa': waarover spreken we precies, als we zeggen dat Europeanen van Venus zijn? Er bestaan grote verschillen (geografisch, demografisch of economisch) tussen grote en kleine lidstaten of tussen West-, Centraal- en Oost-Europa. In het openbare debat refereren we vaak aan 'Europa', maar bedoelen dan bijvoorbeeld het buitenlands beleid van Frankrijk, Duitsland of Engeland. Het zal duidelijk zijn dat die afzonderlijke Europese lidstaten niet hetzelfde gewicht hebben als Amerika, zeker als het gaat om buitenlands beleid. Het zijn juist dat soort dilemma's waarmee we als Europese gemeenschap worstelen in het denken over hoe we het huis Europa moeten gaan inrichten. Daarom is het vergelijken van Amerikanen en Europeanen per definitie het vergelijken van appels en peren.

Niettemin heeft de beeldspraak een 'sexy' lading: Mars en Venus, mannen en vrouwen, Amerika en Europa, hard en zacht. Het is een manier om de problematiek over het voetlicht te brengen en deze op scherp te zetten. Toch zijn ze, zoals dat beeldspraken eigen is, aantrekkelijk, maar in de vergelijking gaan contradicties verloren.

### ***Soft en hard power: wat is het?***

De term *soft power* heeft, zoals de neoconservatief Robert Kagan deze hanteert, een negatieve lading gekregen. Kagan bekritiseert de volgens hem postmoderne manier waarop Europa omgaat met macht: het afzweren van het door de staat georganiseerd geweld als manier om internationaal zaken te doen. In plaats van het primaat van de nationale staat te erkennen, hebben Europeanen hun lot volgens Kagan op buitengewoon naïeve wijze verbonden met de internationale rechtsorde. Joseph Nye, schrijver

van *The Paradox of American Power*, hoogleraar internationale betrekkingen en voormalig medewerker van regering-Clinton, legt er juist de nadruk op hoe belangrijk het concept van *soft power* is in het internationale reilen en zeilen, zelfs voor een supermacht.<sup>1</sup> Amerika ontleent haar macht aan het feit dat ze deze op een niet-traditionele manier uitoefent. Juist omdat de rest van de wereld Amerika's *soft power*, dat wil zeggen de populaire cultuur (popmuziek, film, televisie) en consumentengoederen (Coca Cola, Pepsi, McDonalds) internaliseert, is volgens Nye het prestige van Amerika zo groot en kunnen de Verenigde Staten hun macht met een relatief kleine militaire macht blijven uitoefenen. Dat is net zo belangrijk – en wellicht nog belangrijker – dan *hard power*. Voor Nye is de term '*soft power*' dus positief en zeker niet alleen geassocieerd met de wijze waarop volgens Kagan Europa haar macht naïef uitoefent.

Ondanks de kracht van Kagans polemiserende schets, is in Amerika het inzetten van *hard power* om wereldmacht te verwerven wel degelijk omstreden. In politieke kringen in de Verenigde Staten is een deels eeuwenoud debat gaande over de vraag of Amerika een republiek of eigenlijk een imperium is. Het idee dat Amerika een imperium zou zijn, is taboe. Leerlingen op school leren bijvoorbeeld over de Amerikaanse wereldmacht alleen te spreken in eufemismen als de (natuurlijke) *expansie* van Amerika naar het westen of als een *superpower* die voorvechter is van democratische waarden en haar nationale trots moet uitdragen. Henry Kissinger bezigde als eerste in diplomatieke kringen de meer kritische term *hegemonie* om de Amerikaanse macht te karakteriseren.<sup>2</sup> Of zoals de Fransen het uitdrukken een *hyperpower*. Bill Clintons minister van Buitenlandse Zaken Madeleine Albright verwoordde het aldus: in de harde realiteit van een unipolaire wereld (één machtscentrum) van na de Koude Oorlog is Amerika noodzakelijkerwijs de 'onmisbare natie' (the *indispensable nation*). In al deze termen ligt het idee besloten dat Amerikaanse macht een ander karakter kent dan de traditionele Europese mogendheden.

Toch raken deze begrippen niet de essentie van de Amerikaanse macht. Er is onder historici een aantal scholen te onderscheiden, die verschillende periodiseringen in de ontwikkeling van de Amerikaanse macht aanbrengen. Doorgaans wordt gesproken over het idee dat Amerika geen traditioneel imperium is, omdat zij haar macht anders uitoefent dan de Europese imperia, exceptioneel is en zelfs 'boven de geschiedenis' staat. Deze discussies stammen uit de achttiende eeuw, maar kregen in Versailles met Wilson en zijn veertien punten een andere en minder strikt theologische lading; de verdediging van vrijheid en democratie. Amerika is, als het om democratische waarden gaat, het lichtend voorbeeld voor de rest van de wereld.<sup>3</sup> In deze optiek moet de oorlog tegen Spanje in 1898, toen Amerika met de verovering van overzeese gebieden als de Filippijnen, Hawaï en Cuba een 'ordinaire macht' werd, als een tragische, maar tijdelijke vergissing worden geïnterpreteerd. Immers, veroveringsoorlogen zoals deze druisen fundamenteel in tegen het democratisch karakter van de Amerikaanse republiek.

Tegen die visie is protest aangetekend door een aantal historici die wijzen op de grote mate van continuïteit in de Amerikaanse geschiedenis: de negentiende-eeuwse expansie naar het westen van het continent Amerika. Deze school, en daar rekenen we historici als Walter LeFeber of Thomas G. Paterson onder, ziet de expansie van het westen van Amerika eigenlijk als de voorbode van de verdere overzeese expansie in de wereld.<sup>4</sup> In dat kader moet dan ook de verwijderingspolitiek van de Indianen-volkeren in het Westen worden begrepen. Ook de vele negentiende-eeuwse diplomatieke onderhandelingen en oorlogen van de Amerikaanse Republiek met andere grootmachten, zoals met het Spaanse imperium/Mexico in de strijd om Texas, Florida, New Mexico, Arizona, Californië, Nevada en Utah, met het Franse imperium om New Orleans en het Amerikaanse westen, en met het Brits imperium om Oregon en North Dakota moet zo worden geïnterpreteerd. Expansiedrift is, in deze optiek, een vast onderdeel van de Amerikaanse buitenlandse politiek. Ook Woodrow Wilson's beleid, de democratische missie in de wereld, dient volgens deze lezing in de context van de continuïteit van de Amerikaanse expansie worden begrepen.

Deze tegenstelling vindt ook zijn vertaling in het huidige debat over de vraag of Amerika een imperium is of slechts een (soms dwalende) republiek die geen fundamenteel belang heeft in de dominantie van de rest van de wereld (Pat Buchanan). Ook al hebben historici en politicologen de mythe van de Republiek al decennialang aan de kaak gesteld, het is opmerkelijk dat het debat nu met name vanuit de neoconservatieve hoek wordt gevoerd. Zij hebben niet alleen het idee van de Amerikaanse republiek onderuit gehaald, maar omarmen zonder gêne ook het woord imperium: in de politieke kringen van Washington 'mag' het woord; het is niet langer taboe of voorbehouden aan linkse intellectuelen. Sterker nog: deze stroming is van mening dat in een unipolaire wereld de Verenigde Staten de realiteit van supermogendheid moeten onderkennen en zich niet langer voor hun macht moeten schamen.<sup>5</sup>

Zowel ter linker- als ter rechterzijde klinkt wel de waarschuwing dat het overmatig gebruik van *hard power* eigenlijk het einde van het Amerikaanse imperium betekent, vanwege de opkomst van concurrerende machten, zoals China, Japan of Europa. Die aankondiging van Amerika's neergang is vele malen gedaan, onder andere in de jaren tachtig door de gerespecteerde historicus Paul Kennedy, die de afgelopen jaren de risee was van de neoconservatieven, omdat in hun optiek de Amerikaanse macht onomstreden is. Niettemin is het belangrijk in het oog te houden dat de meeste Amerikanen niet deelnemen aan dit soort discussies. Voor hen staan de inherent goede, vredelievende en niet-expansionistische bedoelingen van het Amerikaanse volk buiten kijf. Er is daarbij sprake van een zekere bijziendheid.

## Hoe ver reikt de macht van Amerika?

Of we nu spreken over een supermacht of imperium, de vraag rijst: waar bestaat die macht precies uit? Hoe ver reikt deze in militaire en geografische zin?

Allereerst is Amerika nu in 153 van de 190 bij de VN aangesloten landen militair aanwezig, waarvan het in 25 landen gaat om grote bezettingslegers. Deze ontwikkeling is na de Tweede Wereldoorlog ingezet, maar stormachtig uitgebreid in de laatste paar decennia. Tijdens de Koude Oorlog nam Europa in territoriale zin nog een centrale plaats in bij de vorming van de Amerikaanse macht. Na de val van de Berlijnse Muur staat Europa niet langer meer centraal, maar zijn Amerika's strategische belangen verschoven naar de randen van Oost-Europa, de Golfregio en Azië. Al sinds de regering Clinton is Amerika bezig met de opbouw van een mondiale militaire aanwezigheid buiten Europa, en met name in de regio rondom de Kaspische Zee.

Ten tweede omspant het Amerikaanse rijk een keten van spionagestations, militaire bases op talrijke kleine, maar strategisch belangrijke eilanden, die tevens technische knooppunten vormen. Deze ketens zijn wereldomspannend, maar vallen tegelijkertijd buiten de reguliere internationale orde. Strategisch zijn ze vooral belangrijk omdat ze deels extraterritoriaal zijn en zich in juridisch-politieke zin onttrekken aan onze waarneming. Dan denk ik bijvoorbeeld aan eilanden als Okinawa, de Azoren, Diego Garcia, Guantanamo, Masirah Island (Oman), en Manama (Bahrein): het zijn vaak piepkleine eilanden die technologisch, strategisch en militair buitengewoon belangrijk zijn. Vaak gaat het om militaire bases, die echter ook fungeren als essentiële knooppunten in grote technische netwerken (onderzeese kabels, satellietverbindingen, afwaterstations, aanvoerhavens, militaire infrastructuur) die daar samenkomen. Daarin schuilt ook de enorme politieke, technologische kracht van Amerika. Hierdoor heeft Amerika's overzeese macht een andere verschijningsvorm aangenomen dan de aloude Europese imperia, maar is even effectief.

Een derde aspect van de langetermijntoewijding van de Amerikaanse macht is al eerder ingezet door minister van Defensie Donald Rumsfeld, en inmiddels officieel beleid: de bezetting van de ruimte met militaire bases. Dus de uitdrukking 'Americans are from Mars' gaat veel verder dan de metaforische betekenis die Kagan eraan gaf. De huidige Amerikaanse politiek ten aanzien van de ruimte (en Mars) is strategisch. Amerika's beleid is niet alleen gericht op wetenschappelijk onderzoek en spionage, maar volgens beleidsstukken, ook op het militair bezetten van de ruimte, om de macht te behouden en uit te breiden en om andere grootmachten, met name Europa of China, de pas af te snijden. Het transformeren van de ruimte in een nieuwe militaire zone (*weaponize* is de term die gebezigd wordt), is zeker nieuw te noemen. Het geeft een andere geografische (deels buitenaardse) dimensie aan het land Amerika.

Tenslotte ontwikkelt de Amerikaanse hegemonie zich deels buiten het politiek-strategische vlak. Bij zowel de industrie, het militair-industrieel complex, als bij het leger zelf spelen – onafhankelijk van geopolitieke redenen – eigen institutionele belangen mee, als het gaat om de verdere uitbouw van militaire bases. Indertijd constateerde een onderzoek van het Congres dat bij elke kleine oorlog Amerika eerst tijdelijke bases opricht, maar dat deze uiteindelijk nooit gesloten of afgestoten worden, zelfs niet na beëindiging van het conflict. Vrijwel altijd worden dergelijke bases, ook als alle politieke noodzaak ontbreekt, voor de eeuwigheid in hard staal en steen opgetrokken. Ondanks de vele kritische noten die daarover gekraakt zijn in de jaren negentig, heeft die institutionele dynamiek er opnieuw voor gezorgd dat, in Kosovo bijvoorbeeld, de bases permanent gemaakt zijn na de tijdelijke vredesoperatie. Ook in Irak worden plannen uitgevoerd om veertien nieuwe Amerikaanse bases permanent te maken, wat haaks staat op de politieke overdracht van de bezettingsmacht naar het Irakese zelfbestuur in juni 2004. Kortom, de verdere uitbreiding van de Amerikaanse macht komt dus deels voort uit institutionele belangen van het Pentagon en de defensie-industrie, waarvan het netto effect is dat ze de Amerikaanse macht hard maken. Dit is het materieel-technologisch aspect van Amerika's *hard power*.<sup>6</sup>

Men kan zich ten slotte afvragen wat het onderscheid nu precies is tussen *hard of soft power*. Denk aan economische expansie. Onder president Clinton was globalisering het sleutelwoord. Dit ogenschijnlijk puur economische beleid, had ook een duidelijk strategische component. Het idee, waarvan minister van Financiën Rubin zich als de ideoloog en uitvoerder opwierp, was dat Amerika markten moest openbreken uit geopolitiek belang. Juist in die industrieën waar de globalisering zich voltrok was Amerika dominant en diende daarom het voortouw te nemen. Zo kon ze haar mondiale, deels economische, macht ook voor de toekomst behouden. Voor sommige critici staat globalisering dan ook gelijk aan een verderfelijk soort Amerikanisering: het streven naar Amerikaanse hegemoniale macht via een economisch stelsel en dominantie van de vrije markt.

Een ander aandachtspunt van de regering-Clinton was het strategisch belang van de Kaspische Zee: dat had zowel economische, technische als strategische gronden. Bij het zoeken naar de 'werkelijke' reden van de oorlog in Irak, is vaak naar de olie gwezen. Toch begon deze politiek niet met Bush. De formulering van het strategisch belang van de olie in het Midden-Oosten voor Amerika, waarvoor het op de bres zou springen stamt al van de regering-Carter en vond zijn verdere invulling via Reagan en Bush I. De regio rondom de Kaspische Zee kreeg, als het om olie gaat, onder Clinton een nieuwe impuls met grote activiteiten via bilaterale overeenkomsten: het initiatief tot de pijpleidingen die op het ogenblik worden gelegd is al tijdens de regering-Clinton genomen.<sup>7</sup> Want, zo zei de toenmalige onderminister Joseph Nye, die zich zo

sterk maakte voor het belang van *soft power*, we zullen de Golfregio verdedigen vanwege het strategisch belang van de olie, “unilaterally, if necessary.”<sup>8</sup>

Dus de vraag kan hier gesteld worden: is dit *hard power* of *soft power*? De economische en militaire belangen zijn zozeer verweven dat ze uiteindelijk verhard raken tot technische systemen, waarin oliepijpleidingen, militaire bases en diplomatie een geheel vormen. Om een voorbeeld te noemen: het Amerikaanse *Camp Bondsteel*, een militaire basis in Kosovo, gebouwd en permanent gemaakt door het aan de olie-industrie gelieerde bedrijf Brown & Root, is niet een onderdeel van een (tijdelijke) vredesoperatie die zes maanden zou duren. De basis maakt deel uit van een militair systeem dat ook strategisch gelegen is op de voorgenomen route van de AMBO (Albania, Macdonia, Bulgaria Oil) Trans-Balkan oliepijplijn.<sup>9</sup>

Vanzelfsprekend spelen ook andere beweegredenen in de Amerikaanse buitenlandse politiek mee, zoals het uitdragen van de democratie, humanitaire interventie, en het concept van ‘schurkenstaten’. Ook onder Clinton konden staten die massavernietigingswapens hadden, steun geven aan het terrorisme, eigen burgers onderdrukten, of Amerika beledigden, doelwit worden van Amerikaanse interventie. Met andere woorden, ondanks de sterk retorische verschillen tussen de regeringen Clinton en Bush, is een zekere continuïteit te bespeuren in de Amerikaanse buitenlandse politiek.

### **Neoconservatieven en *hard power***

Dat neemt niet weg dat de huidige regering-Bush, met name intellectuele neoconservatieven zoals Robert Kagan, Max Boot en Bill Kristol, een uitgesproken standpunt hebben ingenomen, waardoor de verschillen tussen Europa en Amerika duidelijker tot uitdrukking komen.

Het conservatieve gedachtegoed is echter zeer gevarieerd en kan niet over één kam worden geschoren. Mensen als vader Bush behoren tot de realistische school en kijken naar internationale machtsverhoudingen zonder zich al te veel te laten leiden door idealistische motieven, maar stellen wel belang in een mondiale rol voor Amerika. De paleoconservatieven, zoals zij zichzelf noemen, kanten zich in principe tegen uitbreiding van de Amerikaanse macht en betreuren de teloorgang van de Amerikaanse Republiek. De libertijnse conservatieven hebben een klassieke weerzin tegen overheidsbemoeienis en een heilig geloof in de vrije markt en individuele vrijheid. Deze conservatieven zijn niet gecharmeerd van de uitbreiding van het militair apparaat dat miljarden opzuigt, noch van de macht van de overheid die de marktverhoudingen verstoren.

Wat al deze conservatieven bindt is de overtuiging van de kwetsbaarheid van het bestaan, de slechtheid van de mens en de onmogelijkheid van de maakbaarheid van de

samenleving. Het wereldbeeld is dus pessimistisch, er loert altijd gevaar (goed versus kwaad). De pessimistische kijk op de mens (en dus de noodzaak om geweld te moeten gebruiken) is weerspiegeld in de gespierde taal van president Bush en de neoconservatieven. Het gevaar werd eerst gevormd door de communisten, vervolgens door China, en nu door het terrorisme.<sup>10</sup>

Wat de neoconservatieven vooral bindt is de zogenaamde les van 'München 1938' - de notie dat verzoening het verkeerde signaal uitzendt aan een fundamenteel slechte en expansionistische dictator. Het is de overtuiging dat het beter is te handelen als er gevaar dreigt, dan af te wachten tot het te laat is, zoals dat in het geval was met Chamberlains politiek van *appeasement* en de opkomst van Hitler. De neoconservatieven zijn er met name van overtuigd dat 'verzoening' niet de weg is, het bezitten van *hard power* ontoereikend is, en dat alleen de bereidheid om geweld ook daadwerkelijk te gebruiken, erger kan voorkomen.

De vraag die velen bezighoudt is of de neoconservatieven het beleid van Bush 'gekidnapt' hebben. De neoconservatieven ontkennen dat zij belangrijk zijn geweest in de vorming van het buitenlands beleid van Bush, met name van Irak. Omdat veel neoconservatieven, zogeheten *likoedniks*, conservatief Amerikaanse joodse denkers zijn, die grote affiniteit voelen met Israëls Likoed-partij en het belang van Israël voor de Amerikaanse strategie in het Midden-Oosten benadrukken, bestaat er de angst aangezien te worden voor een joodse samenzwering.<sup>11</sup> Zij hebben zeker een belangrijke ideologische rol gespeeld bij de rechtvaardiging van de oorlog tegen Irak, toch ben ik geneigd hen ook gelijk te geven. Er is steeds meer bewijs voorhanden dat Irak de uitzondering vormde in het buitenlands beleid van de regering Bush.<sup>12</sup> Het gedachtegoed van *likoedniks* bood echter een gelegenheidsargument voor de zeer slecht onderbouwde (of slecht te verkopen) *casus belli* voor Irak. Men kan zich dus afvragen hoe belangrijk de neoconservatieven nu precies zijn geweest voor het totale beleid van de regering Bush. Kijkt men naar de onderhandelingen met Libië, Noord Korea of de ondermijning van de (links-georiënteerde) regeringen in Venezuela en Haïti via steun van oppositiegroepen, dan is er sprake van grotere continuïteit in uitoefening van de Amerikaanse politiek. Niettemin zijn de neoconservatieven zowel retorisch als ideologisch wel degelijk essentieel geweest voor de *talking-tough*-politiek van Bush ten aanzien van Irak, en van Europa's verminderende strategisch belang in de Amerikaanse langetermijnstrategie.

Kagans beeldspraak, de retoriek van de regering Bush, haar wereldbeeld en reactie op 11 september hebben de Atlantische verhoudingen op scherp gesteld. Toch moeten wij Bush dankbaar zijn, want hij is onze 'ideale vijand'. Door hem kunnen we als Europeanen eindelijk zien wie we zelf zijn, zouden moeten of zouden willen zijn. Dankzij de gezamenlijke vijand Bush voelen Europeanen zich meer verenigd dan ooit



door een mate van lotsverbondenheid. In de afwijzing van Amerika schuilt ook de vorming van een supranationale Europese identiteit, al strookt dat niet altijd met de politieke praktijk.<sup>13</sup> De houding van de regering Bush komt voor ons in de verdere uitbouw van een Verenigd Europa op een zeer gelegen moment.

*Prof. dr. R. Oldenziel is onder andere universitair hoofddocent aan de Universiteit van Amsterdam en hoogleraar aan de Technische Universiteit Eindhoven. Daarnaast is zij Amerika-commentator bij onder meer NOVA en 2 Vandaag.*

## Noten

1. Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone* (Oxford: Oxford University Press, 2002).
2. Toen Kissinger het woord hegemonie in de mond nam, kenden journalisten de betekenis niet. Toen zij de betekenis achterhaalden, kwamen zij bij de Italiaanse Marxist Antonio Gramsci uit, die met de term wilde aangeven dat macht vooral succesrijk wordt uitgeoefend als diegenen die worden onderdrukt de waarden en normen van de machthebber volledig hebben geïnternaliseerd. Andere eufemismen van de Amerikaanse macht zijn *primacy*, *preeminence*, *sole superpower*.
3. In de woorden van de Puritein Winthrop was Amerika 'a city upon a hill' dat als lichtend voorbeeld van God op aarde moest dienen.
4. Zie met name het boek van Walter LaFeber met de veelbetekende titel, *The New Empire. An Interpretation of American Expansion, 1860-1898* (Ithaca: Cornell University Press, 1998 [1963]) en het handboek, Thomas G. Paterson, J. Garry Clifford, Kenneth J. Hagan, *American Foreign Relations. A History*. Vol. I (New York: Houghton Mifflin Company, 2000, 5<sup>th</sup> ed.). William Appleman Williams schreef tijdens de Koude Oorlog vele kritische boeken over de teloorgang van de Amerikaanse waarden, zie bijvoorbeeld zijn *The Tragedy of American Diplomacy* (1959).
5. Zie bijvoorbeeld Thomas Donnelly's waarderende recensie van de neoconservatieve schrijver Max Boot *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power* (New York: Basic Books, 2002) 'The Past as Prologue: An Imperial Manual' *Foreign Affairs*, July/August 2002.
6. Twee schrijvers hebben dit fenomeen goed in beeld gebracht: Dana Priest, *The Mission. Waging War and Keeping Peace with America's Military* (New York: W.W. Norton, 2003) en Chalmers Johnson, *The Sorrows of Empire. Militarism, Secrecy, and the End of the Republic* (New York: Metropolitan Books, 2004).
7. Michael T. Klare, *Resource Wars. The New Landscape of Global Conflict* (New York: Metropolitan Books, 2001).
8. Geciteerd in Klare, *ibid*, p. 62.
9. Olie gewonnen rondom de Kaspische Zee zal in olietankers worden getransporteerd van Georgië via de Zwarte Zee naar de Bulgaarse oliehaven, waar de oliepijpleiding via Macedonië naar de Albanese haven Vlora zal worden gepompt. Van daaruit zal de olie met tankers naar Europa en Amerika worden vervoerd. Chalmer Johnson, p. 145.
10. George H. Nash, *The Conservative Intellectual Movement in America Since 1945* (Wilmington, Delaware: ISI, 1998); Benjamin R. Barber, *Fear's Empire. War, Terrorism, and Democracy* (New York: Norton, 2003).
11. Zie bijvoorbeeld Michael Lind, 'The Weird Men behind George W. Bush', *The New Statesman* (April 7, 2003).
12. Dit wordt steeds duidelijker. Zie vooral Ron Suskind, *The Price of Loyalty. George W. Bush, the White House and the Education of Paul O'Neill* (New York: Simon & Schuster 2004); Richard A. Clarke, *Against All Enemies: Inside America's War on Terror* (Free Press, 2004).
13. Ruth Oldenziel, 'Bush is de ideale vijand' *Vrij Nederland*, 1 juni 2002; Zie voor een lange traditie van Europese identiteit als contrapunt tot Amerika Richard H. Pells, *Not Like Us: How Europeans Have Loved, Hated and Transformed American Culture Since World War II* (Basic Books, 1997).

## HOE ZACHT IS EUROPA'S MACHT?

*Arnout Brouwers*

Het genuanceerde en prikkelende essay 'Of Paradise and Power' van Robert Kagan is, in sommige vertalingen naar de populaire cultuur, uitgemond in de tegenstelling tussen een Europa dat zich vooral van *soft power* bedient versus een Amerika dat zich verlaat op *hard power*. Maar wie in dit kader iets wil beweren over Europa's *soft power*, moet die term eerst definiëren. De Amerikaanse politicoloog Joseph Nye rekent in zijn *The Paradox of American Power* militaire en economische macht tot *hard power*. *Soft power* noemt hij een indirecte manier om invloed te doen gelden:

Een land kan ook de gewenste uitkomsten in de wereldpolitiek krijgen, omdat andere landen zijn voorbeeld willen volgen, respect hebben voor zijn waarden of ernaar streven hetzelfde niveau van welvaart en openheid te bereiken. In dit opzicht is het net zo belangrijk om in de wereld de agenda te bepalen en anderen aan te trekken dan het is om anderen tot ander gedrag te dwingen door middel van militaire of economische wapens. Dit aspect van macht – anderen zover krijgen te doen wat jij wilt dat ze doen – noem ik *soft power*. Het co-opteert anderen in plaats van dat het hen dwingt.

Hier doet zich meteen al een probleem voor als je gebruik wilt maken van de tegenstelling tussen Amerikanen/*hard power* versus Europeanen met hun *soft power*. Want wat is het 'probleem'? Volgens deze definitie van Nye zijn de Verenigde Staten óók machtiger op het gebied van *soft power*: kijk maar naar de mondiale aantrekkingskracht van McDonalds, de veelzijdige Amerikaanse populaire cultuur en wat dies meer zij. Europa heeft trouwens ook zulke *soft power* in de rest van de wereld – natuurlijk niet in zijn hoedanigheid van oud-kolonisator, maar vooral als oude cultuur en, steeds meer, als 'niet-Amerika', oftewel: westers maar niet al te bedreigend.

Hubert Védrine, de vroegere Franse minister van Buitenlandse Zaken, identificeerde dit probleem toen hij zei: "Amerikanen zijn zo machtig omdat ze de dromen en verlangens van anderen kunnen opwekken, met dank aan hun meesterschap over mondiale beelden door middel van film en televisie – en omdat ze, om dezelfde reden, zoveel studenten uit andere delen van de wereld aantrekken om daar hun studie af te maken." Ik heb het sterke vermoeden dat de uitvinder van de term '*hyperpuissance*' dit geen onverdeeld gunstige ontwikkeling vond.

Hierbij passen overigens twee kanttekeningen. De eerste is dat de regering-Bush er door haar confronterende stijl en diplomatie in geslaagd is het grote reservoir aan Amerikaanse *soft power* rap te doen slinken. Los daarvan moeten westerlingen ook de beperkingen inzien van hun mondiale *soft power*, of ze nu Amerikanen zijn of Europeanen. Elders in de wereld is men – zoals blijkt uit alle mensen die met hun voeten stemmen – wel geporteerd van onze welvaart en onze vrijheid, maar het is beter geen illusies te koesteren over het westerse imago in al die landen die genood worden tot deelneming aan het vrijhandelsysteem zonder dat westerse markten worden opengesteld voor landbouw- en textielproducten die elders met een ‘comparatief voordeel’ worden geproduceerd. Wat dat betreft zijn de Verenigde Staten en Europa – ondanks het in beide gebieden gekoesterde geëxalteerde zelfbeeld – één pot nat.

### De Europese aanpak

Maar er is ook een andere definitie van **soft power**, waarmee we dichter in de buurt komen van Kagans Mars en Venus-tweedeling. En dat is die van professor David Calleo, die in Washington doceert: “Het is waar dat Europeanen de voorkeur geven aan *soft power*, met andere woorden: zij geven er de voorkeur aan de wereld te stabiliseren en beïnvloeden door middel van economische instrumenten, diplomatieke overtuiging, culturele affiniteit en prestige in tegenstelling tot het gebruik van militair geweld.”

Dit sluit ook aan op de Europese historische ervaring van de 20<sup>e</sup> eeuw, de wereldoorlogen die nog altijd een grote rol spelen in het collectieve bewustzijn van veel Europese landen (al gebiedt de eerlijkheid te zeggen, dat de lessen van de Tweede Wereldoorlog nogal verschillen al naar gelang men ze beziet vanuit Polen, Groot-Brittannië, Duitsland of Frankrijk). Maar je zou kunnen zeggen: Europeanen zijn erop uit de macht in te kapselen, te controleren en te apaiseren door middel van verdragmatige, diplomatieke en andere constellaties – terwijl Amerikanen er niet voor terugdeinzen, zeker nu niet, om met gebruik van geweld de wereld te veranderen, de kwaaiëriken te verslaan en zo de wereld beter te maken. Het zijn wellicht gesimplificeerde archetypes (al valt op dat na de verwoestende aanslagen in Madrid president Chirac opriep tot “dialoog” en kanselier Schröder prompt besloot een eind te maken aan “de ongelijkheid en onderontwikkeling” in de wereld), maar zo schetst Kagan ze en – nog interessanter! – zo zien ook veel Amerikanen en Europeanen graag zichzelf en de ander. Het is overigens opmerkelijk dat juist Amerikaanse academici verder lijken te zijn met nadenken over de aard van macht in de gemondialiseerde wereld dan hun Europese collega’s. Maar wat zijn dan de voordelen van (wat wij graag noemen:) de ‘Europese aanpak’?

- Militaire macht levert ‘schijn-dominantie’ op, zegt Nye. Op andere niveaus is sprake van multipolariteit of nog diffusere schema’s. In zo’n wereld met een grote rol

voor niet-statelijke actoren (goede zowel als kwade) is het juist heel belangrijk dat je eigen imago in de wereld goed blijft, dat je het goede voorbeeld geeft en dat je genoeg vrienden ervan kunt overtuigen dat jouw aanpak de beste is. Dat vergt dus een accent op diplomatieke en andere middelen. De actualiteit van dit punt wordt bewezen door peilingen die de afgelopen jaren op alle continenten zijn gehouden en waaruit steevast blijkt hoezeer sinds de Amerikaanse tegenreactie op 9/11 de populariteit van het land in de wereld is aangetast.

- Veel problemen vergen een bovengevoerde aanpak. Te denken valt aan milieu, criminaliteit, welvaart, maar natuurlijk sinds 9/11 ook terrorisme en dus veiligheid. Zijn Europeanen, vanwege hun langdurige ervaring met het delen van soevereiniteit, hun gewinning aan het systeem van permanente onderhandelingen binnen de Europese Unie, niet beter voorbereid op een wereld waarin je mondiale netwerken opbouwt en waarbij je minder vertrouwt op je eigen militaire macht?
- Dit geldt zeker voor terrorismebestrijding. Bij deze strijd geldt immers, zoals president Bush zelf meteen erkende na de aanslagen van 11 september, dat deze “op vele fronten” — en dus ook vooral niet-militaire fronten gevoerd moet worden.
- Tenslotte zijn er ook nog de inherente beperkingen aan harde militaire macht: het is een effectief maar bot middel, waarvan het gebruik een eigen dynamiek creëert en waarvan de uitkomsten ongewis kunnen zijn. Bovendien geldt in het tijdperk van nucleaire wapens dat je deze militaire middelen niet tegen elke vijand gebruikt - bijvoorbeeld niet tegen een vijand die over dezelfde wapens beschikt als jij.

Er zijn dus zowel structurele als tactische beperkingen. Het gebruik van geweld kan efficiënt, doelmatig en nuttig zijn (vergelijk bijvoorbeeld de inval in Irak met de humanitaire inspecties waarmee GroenLinks Saddam op de knieën wilde dwingen), maar het maakt meestal, om in Nederlandse reclametaal te spreken, meer kapot dan je lief is: burgerslachtoffers kunnen het draagvlak ondermijnen en het effect van geweld is moeilijk voorspelbaar. Het kan het Libië-effect sorteren – landen die op de rand balanceren doen besluiten eieren voor hun geld te kiezen en mee te werken aan internationale regels over wapenbeheersing. Maar het kan ook meer tegengeweld oproepen, of als aansporing gelden voor de ‘machtelozen’ om hun heil in terrorisme te zoeken. Maar linksom of rechtsom, zolang het gaat over de beperkingen van militaire macht voelen wij Europeanen ons op ons gemak. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt: Europa’s zwakte is zijn kracht. Dat is een krantenkop die men graag leest.

### **Is Europa ‘soft’?**

Het spreekt echter voor zich dat dit verhaal de waarheid op verschillende niveaus geweld aandoet: ten eerste zijn de Europeanen niet zo soft, uitzonderingen daargelaten, en de Amerikanen niet zo hard als deze grove schema’s willen doen geloven. En verder is het een illusie te geloven dat vrede, stabiliteit en conflictbeheersing te berei-

ken of te handhaven zijn zónder het gebruik van harde machtsmiddelen. Het hoeft dan niet altijd om hun inzet te gaan, maar vaak maakt alleen al het bezit van dergelijke machtsmiddelen en/of de dreiging ze in te zetten het cruciale verschil. Wat dat betreft zitten Amerikanen en Europeanen in hetzelfde schuitje. Het is wel mogelijk accentverschillen te herkennen op hardere of softere instrumenten ter beïnvloeding van derden, maar het moet erkend worden dat aan beide zijden van de oceaan de inzet van een mix van dergelijke instrumenten dagelijks gebruik is.

En terzijde: de verschillen in de Amerikaanse of Europese aanpak worden nu vaak helemaal toegeschreven aan verschillen in cultuur en geschiedenis, maar zit het zo makkelijk in elkaar? Zijn verschillen in macht en in strategische doelen en zienswijze niet minstens zo groot? Dat is een belangrijk punt, omdat het onze conclusie beïnvloedt over de vraag of hier sprake is van een onoverbrugbare kloof in ‘normen en waarden’, de zogeheten *values gap* met de Amerikanen. Of is het zo dat wij om tal van redenen (onder andere de mondialisering in al zijn facetten) dichter bij elkaars maatschappijen zijn komen te staan (of er in elk geval meer mee geconfronteerd worden) en dat ons nu daarom de verschillen zo opvallen? Terwijl de overeenkomsten, wat cultuur, systeem en te bereiken doelen niet zo vreselijk veel van elkaar verschillen?

Europeanen zijn dus niet zo soft. Onze defensie-uitgaven zijn niet zo gek (gerelateerd aan de beperkte strategische doelen die wij nastreven) en het is heel logisch dat de output van vijftien naties minder efficiënt is dan van één grote. Zoals Calleo opmerkt: “Elke weging van relatieve militaire macht moet natuurlijk worden gekoppeld aan de geopolitieke doelen die je nastreeft.” Europa is tot op heden geen mondiale strategische actor, zoals de Verenigde Staten dat wel zijn. Of, zoals Calleo het stelt: “Europa is niet van plan een militaire hegemonie over de wereld te vestigen, en het verwacht evenmin een Amerikaanse invasie.” Kortom, Europa heeft een beperktere blik, en die sluit aan bij zijn beperkte middelen. Of dat in dit tijdsgewricht wenselijk is, is een andere vraag maar het valt allemaal wel uit te leggen aan de hand van de naoorlogse geschiedenis.

Waar Europeanen wél soft zijn, is in het nadenken over gebruik van geweld als integraal onderdeel van je totale politiek. Dit heeft Europa lelijk opgebroken in de Balkan. En het moet nu ook in Europa erkend worden, zelfs door politici die tegen deze oorlogen waren: Afghanistan en Irak hebben wel degelijk een nieuwe realiteit geschapen in het ‘Grottere Midden-Oosten’ en president Bush’ bereidheid om zijn harde doctrine te steunen met geweld heeft wel degelijk effect op mogelijke agressors of overtreders van de spelregels. Wellicht hebben sommige Europeanen te lang gedacht dat het genoeg was een spelregelboekje te hebben zonder de handen vuil te willen maken aan de vraag hoe je die spelregels vervolgens afdwingt. Daarmee is sinds

9/11 (en al veel eerder) het Amerikaanse geduld op. Dit besef begint overigens ook in Europa door te dringen, getuige de nieuwe Europese veiligheidsstrategie.

### **Is Amerika 'hard'?**

Net zomin als Europeanen zo soft zijn als ze zelf wel eens denken, zijn Amerikanen zo eenzijdig 'hard' als veel Europeanen graag geloven. In Europa is, zeker met president Bush in het Witte Huis, de verleiding enorm om diens beleid erg eendimensionaal uit te leggen. Dat past in ons wereldbeeld. Maar de werkelijkheid is anders. Ook de Amerikaanse strategie is multidimensionaal, ook Amerikanen spenderen veel geld aan niet-militaire conflictbeheersing. Europese regeringen geven meer uit aan ontwikkelingssamenwerking, maar zoals de Franse veiligheidsexpert François Heisbourg onlangs betoogde, is dat verschil niet zo groot als velen geloven. Het officiële Europese budget is driemaal het Amerikaanse, maar als je bij die laatste de filantropische sector (particulieren) optelt, is het verschil veel kleiner. Bovendien schenken de Amerikanen veel meer aandacht aan de relatie tussen hulp en conflictbeheersing. Zo hebben de Verenigde Staten de bestaande vredesakkoorden in het Midden-Oosten ondersteund met massale steun aan Egypte, Israël en Jordanië, zo'n 3 miljard dollar per jaar. Maar een ander voorbeeld van Amerikaanse hulp zou Europeanen echt het schaamrood op de kaken moeten geven, en dat betreft het opruimen van kernraketten en het bestrijden van proliferatie in voormalige sovjetstaten waaraan de Verenigde Staten al zo'n 8 miljard dollar hebben gependeed het afgelopen decennium, terwijl de EU het nauwelijks 10 procent van dat bedrag waardig achtte. (Aan het Midden-Oosten spendeerde de EU-landen gezamenlijk circa 1 miljard euro per jaar, ook veel minder dus).

Ook de tweedeling unilateralisme/multilateralisme is voor wie Amerika en Europa beschrijft, niet zo eenvoudig. Europa is, zoals de discussies over het Stabiliteitspact en ook die over de Irak-oorlog hebben aangetoond, zelf allerminst vrij van unilateralisten. Dat is ook niet zo vreemd, gezien de betekenis van het woord. Maximale bewegingsvrijheid, daarnaar streven ook Europese landen – al zien ze meestal in dat ze te klein zijn om alleen nog een verschil te kunnen maken. Maar hoe wil men de Duitse opstelling ten aanzien van het regime van Saddam Hussein duiden, anders dan als unilateralistisch?

Anderzijds blijken ook de Amerikaanse unilateralisten nog geporteerd voor multilaterale samenwerking, al zijn ze selectiever geworden en stellen ze andere eisen. Voor Europeanen is het multilateralisme een doel op zich geworden. Het kan geen toeval zijn dat juist in deze vorm van internationale samenwerking de Europese invloed het grootst uitvalt, mede gezien de Europese oververtegenwoordiging in veel internationale fora – de VN-veiligheidsraad voorop. Amerikanen zien het multilateralisme meer

als instrument dat nuttig moet zijn om zijn bestaan te rechtvaardigen. Hiervan zijn voorbeelden te over in de sfeer van wapenbeheersingsverdragen.

Maar er spelen ook andere factoren, zoals de auteur bemerkte toen hij in Washington een verbitterde houding aantrof onder Clinton-onderhandelaars, die hun beklag deden over het Europese *posturing* inzake verschillende verdragen. Zij beschuldigen de Europeanen ervan op cruciale momenten de (internationaal-diplomatieke) 'morele' overwinning te verkiezen boven de praktische samenwerking met de Verenigde Staten. Dan blijf je over met ideale verdragen (niet verwaterd door Amerikaanse eisen), die helaas grotendeels onuitvoerbaar blijven.

### Lessen

Europa heeft met de Europese integratie een hele goede leerschool om in de 21<sup>e</sup> eeuw succesvol te kunnen zijn: de Europese wijze van oplossingen zoeken past in de context van mondialisering, en van wereldomspannende problemen die oplossingen vergen. Bovendien heeft Europa met het uitbreidingsproces een uniek en zeer succesvol instrument om de eigen regio te stabiliseren. Het is moeilijk het belang van de uitbreiding - en de effecten die het vooruitzicht van toetreding in kandidaat-lidstaten hebben - te overschatten. De uitbreiding en het proces naar verdere uitbreiding zijn misschien wel het grootste succesverhaal van de Europese diplomatie van de afgelopen twaalf jaar - een ironische vaststelling, want het ging en gaat niet altijd van harte, deze uitbreiding.

Maar toch: veel oude conflictstof die na de val van de Muur terug leek te keren in Europa is er door gerelativeerd of zelfs opgelost; landen hebben zich aangepast en hun maatschappijen gericht op integratie met Europa: democratisch, welvarend, vrij. Hetzelfde gebeurt in het grote debat met Turkije, en valt op den duur te verwachten in de Balkan. Het is niet langer onmogelijk om te denken dat de Balkanlanden hun eigen geschiedenis kunnen 'overwinnen' door het vooruitzicht van uiteindelijke integratie - of onderdompeling - van hun oude problemen in een verenigd Europa. Dat is een prestatie waar Europese politici en diplomaten trots op mogen zijn, al zie je dat het in de dagelijkse debatten over migranten nogal eens vergeten wordt. Maar als het gaat om de manier waarop Europeanen problemen buiten Europa tegemoet treden, kan met Kagan geconcludeerd worden dat we daar iets kunnen leren van de Amerikanen - al was het alleen maar omdat zij na de Tweede Wereldoorlog een strategische blik op de wereld hebben gehandhaafd, terwijl de Europese blik (niet verrassend, gezien de puinhoop die we ervan gemaakt hadden), naar binnen is gekeerd. Gericht op het uitbannen van onze eigen spookbeelden.

Op hun beurt kunnen de Amerikanen weer iets van die voorzichtige Europeanen leren – bijvoorbeeld over de beperkingen van militaire macht en het grote (welbegrepen eigen)belang van de sterksten om hun eigen macht in te kapselen en aanvaardbaar te maken door haar blijvend in te bedden in internationale organisaties. Dit alles vanzelfsprekend zonder dat iemand de illusie koestert dat deze organisaties een veto kunnen uitspreken over Amerikaans optreden. Niettemin kun je zeggen dat een dergelijke inkapseling van Amerikaanse macht, zeker wanneer zij op vrijwillige basis gebeurt, de *soft power* van het hele Westen zou kunnen vergroten.

En hoe zit het tot slot met Europa en de debatten over wat Europa al dan niet vermag? Europeanen hoeven het niet met de Amerikaanse minister van Defensie Donald Rumsfeld – die Europa in oud en nieuw verdeelde – eens te zijn om vast te stellen dat je niet van één Europa kunt spreken. Veelzijdigheid is juist een wezenskenmerk van het Europese Huis. Dat geldt ook voor de rol van *soft power* in de EU. Sommigen, vooral Duitsers, hebben het graag over Europa als civiele macht, die als een soort ‘alternatieve wereldmacht’ invloed uitoefent zonder het gebruik van machtsmiddelen. Dit is een *contradictio in terminis*. Zoals de ervaring van ‘Europa’ op de Balkan en elders suggereert, klinkt deze leuze aardiger dan zij in werkelijkheid is. En bovendien past zij absoluut niet in de meer martiale benadering van zowel Fransen als Britten (en, haasten wij op te merken, die van de Nederlanders onder minister Kamp).

Ondanks alle tegenstellingen, kan uit recente ontwikkelingen niet worden geconcludeerd dat een Europese consensus zich in de richting van zo’n civiele macht ontwikkelt. Integendeel, Europese landen zijn volop bezig met een poging hun diplomatieke ervaring te koppelen aan hardere vragen over het gebruik van geweld in conflictbeheersing en in het vestigen van stabiliteit. Van dit soort vragen hebben Europeanen zich lang gevrijwaard geweten, maar zij zijn sinds 11 september en de Amerikaanse reactie daarop weer terug.

Europa is en blijft vooralsnog verscheurd over de oorlog in Irak en ook over de diepere implicaties van de oorlog die islamo-fascisten aan de Verenigde Staten en hun Europese bondgenoten hebben verklaard. Verdeeldheid, een bijna instinctieve neiging het probleem op te lossen met *appeasement* – het zijn uitingen van de moeite die het Europeanen kost om de ernst van de dreiging te erkennen. Maar het is te vroeg om te zeggen of dit betekent dat het continent de eigen spoken uit het verleden werkelijk niet kan verdrijven – of dat het slechts bijeffecten zijn van het ontwaken uit een lange, min of meer gelukzalige roes in de schaduw van de Amerikaanse machtspolitiek.

Hetzelfde geldt voor de Atlantische band, die structureel verandert na de Koude Oorlog en na 9/11. Tussen *soft* en *hard power*, tussen de Europese wens te emanciperen van Amerikaanse bevoogding en de Amerikaanse wens zich te bevrijden van



Europese inkapseling – tussen alle conflictstof zijn er ook nog altijd de gedeelde belangen (en voor de Amerikanen de praktische beperkingen van het unilateralisme) die beide kanten tot samenwerking inspireren. En, in alle ernst, hoeveel Europeanen durven te beweren dat het catastrofale terrorisme alléén – of alléén met *soft power* – bedwongen kan worden?

*Arnout Brouwers is Chef van de Buitenlandredactie van De Volkskrant.*

### **Literatuur**

David P. Calleo, 'Power, Wealth and Wisdom: the United States and Europe after Iraq.' (book review), *The National Interest*, Summer 2003.

Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York, Knopf, 2003. (Nederlandse vertaling: *De balans van de macht. De kloof tussen Amerika en Europa*, De Bezige Bij, 2003)

Joseph Nye, *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford Press, 2003.

## **SOFT POWER IN DE PRAKTIJK**

Conflictpreventie door de OVSE, en de rol van de VS en de EU

*Frank van Beuningen*

Ik zal meer dan de voorgaande sprekers spreken vanuit de praktijk. Niet omdat ik denk dat het niet belangrijk is om na te denken over internationale betrekkingen en het buitenlands beleid, maar omdat mij is gevraagd iets vanuit de praktijk van conflictpreventie te vertellen. Ik zal iets vertellen over de OVSE, ik zal enkele praktische voorbeelden geven waar de OVSE mee bezig is en, tot slot, maak ik een paar opmerkingen over Europa en de Verenigde Staten.

### **Geschiedenis**

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa is een organisatie die niet zo erg bekend is, als je het vergelijkt met de Europese Unie en de NAVO. De organisatie bestaat uit maar liefst 55 landen. Het is een soort kleine VN, die in de jaren zeventig is opgericht om de toen nog bestaande blokken (westers-democratisch – communistisch-dictatoriaal) elkaar te laten spreken, in het bijzonder over veiligheid. Daarbinnen waren ook afspraken over de rechten van de mens en over het contact tussen de bevolkingen. Onbedoeld heeft juist die laatste afspraak een geweldig effect gehad in toenmalige communistische landen waar Helsinki-comités, genoemd naar de stad waar de afspraken in 1975 zijn gemaakt, de regeringen probeerden te houden aan de afspraken die ze zelf tenslotte hadden gemaakt. Na de Koude Oorlog was de OVSE als platform tussen de twee blokken niet meer nodig. Om de eenvoudige reden dat een van die blokken niet meer bestond en het andere op zoek was naar een geschikte rol. Men stelde zich de vraag waartoe men nu eigenlijk met elkaar samenwerkte. Niettemin bestaat de organisatie nog omdat juist in de periode vlak na de grote veranderingen tussen 1989 en 1991 (de val van de Muur, het einde van de Sovjet-Unie), tussen de 55 landen een aantal zeer vergaande afspraken gemaakt zijn op het gebied van veiligheid en op het gebied van de menselijke dimensie, naast afspraken met betrekking tot de economische dimensie.

Ik spreek steeds over 55 landen. Dan moet u dus denken aan alle landen van Europa, de Verenigde Staten en Canada en bovendien alle opvolgingstaten van de Sovjet-Unie. Dat waren er nogal wat. Omdat de Sovjet-Unie uit elkaar viel, zijn de deelrepublieken allemaal lid geworden van de OVSE. Hoewel de Organisatie een veiligheidsorganisatie in Europa is, zitten er dus ook vijf Centraal-Aziatische landen in. Dit alles heeft er toe geleid dat er landen met heel verschillende kenmerken lid zijn van de OVSE. Er zitten democratieën bij, dus landen die al een gevestigde democratie hebben, maar ook dic-

taturen, zij het dat we die landen in het diplomatieke verkeer niet zo noemen. Dan spreken we liever over ‘landen in transitie’.

### **Drie dimensies**

De OVSE is op een drietal terreinen actief: veiligheid, de menselijke dimensie en economie. Bij veiligheid moet u denken aan het uitwisselen van informatie over militaire capaciteit en opstelling. Er bestaan verdragen waarin is afgesproken hoeveel manschappen en hoeveel wapens er in bepaalde gebieden mogen zijn. Bovendien, en dat is een stap die in de jaren negentig is gezet, doen we ook veel aan *security sector reform*. Dat wil zeggen het onder democratische controle brengen van het militaire apparaat. Juist in die landen in transitie is dat zeer belangrijk omdat het militaire apparaat gewend was zijn eigen gang te gaan. Het hebben van een minister van Defensie die verantwoording aflegt aan het parlement is dan een hele stap vooruit.

Er zijn ook allerlei afspraken op het gebied van de menselijke dimensie. Dan moet u denken aan de rechten van de mens: de bekende burgerlijke en politieke rechten. Daar is het ook allemaal mee begonnen. Maar ook afspraken op het gebied van democratisering: het feit dat autoriteiten verantwoording moeten afleggen en dat ze ook zichzelf controleerbaar moeten maken, dat ze daarvoor transparant moeten opereren; *accountability* dus. Ook op het gebied van verkiezingen, die vrij en eerlijk moeten zijn, speelt de OVSE een rol. Er wordt gelet op de manier waarop die gehouden worden. In veel gevallen stuurt de OVSE waarnemers die over het verloop van verkiezingen rapporteren.

In de derde plaats zijn er ook nog economische afspraken. Die zijn echter in de loop van de jaren negentig wat minder belangrijk geworden. Toen we destijds zeiden dat alle landen ernaar moesten streven een markteconomie te vestigen, was dat buitengewoon vernieuwend in de landen in het oosten van Europa en verder weg. Ik zal niet zeggen dat ze nu allemaal een markteconomie hebben, maar het streven ernaar is algemeen aanvaard. Waar het nu veel meer om gaat is dat ze ook instituties oprichten om de vrije markt te laten functioneren. Want de vrije markt betekent niets zonder instituties. Een goed bestuur en een systeem van wetten en regels (*rule of law*) is hiervoor nodig.

### **Instrumenten**

De OVSE heeft, om dit allemaal te kunnen doen, een aantal instrumenten tot haar beschikking. U kunt in de eerste plaats denken aan de afspraken die er tussen de lidstaten zijn gemaakt. Er zijn normen en standaarden over bijvoorbeeld de rechten van de mens en op het gebied van het houden van verkiezingen. Er zijn bovendien mecha-

nismen om landen die zich niet houden aan de afspraken die zij gemaakt hebben, te kunnen zeggen dat het niet goed gaat. In de eerste plaats gebeurt dit in Wenen waar het hoofdkantoor van de OVSE zit en waar en iedere lidstaat ook een vertegenwoordiging heeft. In de vergadering van de ambassadeurs kan erover gesproken worden. Maar ook in sommige gevallen worden er delegaties gestuurd naar lidstaten als er werkelijk iets misgaat. Dus dat gaat vrij ver.

Een ander belangrijk instrument van de OVSE zijn de missies. De OVSE is aanwezig in een twintigtal landen, en dat zijn over het algemeen de transitielanden, waar ze kantoren heeft in de hoofdsteden en elders in het land. Vanuit de missies wordt gerapporteerd aan de OVSE in Wenen over politieke en andere relevante ontwikkelingen. Als er iets mis gaat, ligt dat snel bij de OVSE op tafel. Via rapportages kunnen landen worden aangesproken op hun beleid.

Bovendien heeft de OVSE een aantal gespecialiseerde instrumenten. Zo is er een bureau dat landen helpt om democratische instituties vorm te geven en dat helpt bij het organiseren van verkiezingen. Daarnaast is er een Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden, die probeert conflicten die in landen kunnen ontstaan vanwege de positie van de minderheden te temperen door middel van diplomatie achter de schermen. Ook is er een vertegenwoordiger voor de vrije media, die erop toeziet dat in de 55 lidstaten de media zo goed en zo kwaad als dat gaat vrij kunnen optreden en hun werk kunnen doen.

Voor het vervolg van mijn betoog is het handig dat ik u op drie dingen wijs. Namelijk dat in de OVSE alles bij consensus gebeurt. Alle landen moeten overal mee hebben ingestemd. De OVSE heeft ook een *outreach*-programma met een aantal partners in gebieden als Azië en de Middellandse Zee-regio. Tot slot gaat het binnen de OVSE om *soft power*. De OVSE heeft geen leger.

De kenmerken van de OVSE zijn dus als volgt:

- de organisatie kent een breed lidmaatschap;
- is aanwezig in de landen waar problemen zijn;
- kent een zogeheten *peer review*. We zijn in staat om ons uit te spreken over binnenlandse ontwikkelingen van de lidstaten;
- er zijn een aantal gespecialiseerde bureaus die toezien op een aantal kernzaken - het beleid van de regering, de politieke en burgerlijke rechten

## De praktijk

Dan kom ik nu bij een aantal voorbeelden van zaken die er de afgelopen jaren bij de OVSE hebben gespeeld. Ten eerste Wit-Rusland. Zoals eerder vermeld heeft de OVSE kantoren in de hoofdsteden. Er zit er ook een in Minsk. Alleen werd de OVSE er halverwege 2002 uitgegoid vanwege de kritische opstelling jegens president Loekasjenko. Door de Europese Unie zijn vervolgens visumsancties afgekondigd tegen Loekasjenko en een aantal van zijn ministers, wat betekende dat ze niet meer in de Europese Unie konden reizen. Maar belangrijker nog, we vonden de Verenigde Staten bereid om hetzelfde te doen. Ze konden nu ook niet meer incognito naar de VS. Dat leidde ertoe dat binnen een kwestie van maanden het OVSE kantoor weer open was en we ons werk weer konden doen. In oktober zijn er weer presidentsverkiezingen in Wit-Rusland. U zal dan ook merken dat er weer spanningen kunnen ontstaan tussen de OVSE en Wit-Rusland.

Een ander voorbeeld is Georgië, een land waar zich een aantal conflicten afspeelt en waar de OVSE zich ook mee bemoeit. Abchazië wil zich afscheiden, en Zuid-Ossetië en Ajanja willen autonoom zijn. We hebben allemaal de Rozenrevolutie afgelopen november op televisie kunnen zien. Daar heeft Nederland als voorzitter van de OVSE onmiddellijk op gereageerd. Niet alleen door in de periode waarin die revolutie plaatsvond de zaak goed in de gaten te houden, en proberen eraan bij te dragen dat de ontwikkelingen niet ontspoorde in geweld. We hebben ook tijdens de ministeriële vergadering van de OVSE, afgelopen december in Maastricht, onmiddellijk de nieuwe machthebbers uitgenodigd om hen ervan te overtuigen dat ze langs democratische weg hun nieuw verworven macht zouden moeten gaan legitimeren. Dat heeft erin geresulteerd dat er presidentsverkiezingen zijn geweest, met weliswaar maar één kansrijke kandidaat, maar die toch de toets der kritiek kunnen doorstaan. Het moeilijke moment voor Georgië worden de parlementsverkiezingen eind maart. Omdat je daar in tegenstellingen tot de presidentsverkiezing wel verschillende partijen hebt. Niet alleen de partijen van de machthebbers, maar ook de andere partijen moeten voldoende aan bod kunnen komen.

## VS en EU

Ik zou vanuit het blikveld van de OVSE nog een paar dingen zeggen over de verhouding tussen de VS en de EU, en dan met name op het gebied van conflictpreventie. Daarbij is mijn uitgangspunt tamelijk simpel: het politieke, economische, culturele en militaire gewicht van de Verenigde Staten is op dit moment dusdanig dat je diplomatiek gezien op geen enkele manier om dat land heen kan. Zijn zij degenen die een initiatief nemen, dan is de kans buitengewoon groot dat het ook daadwerkelijk gebeurt. Als een land een initiatief neemt zonder de Verenigde Staten daarin te ken-

nen, of waar de VS tegen zijn, is er een grote kans dat het niet gebeurt. Als je kijkt naar het optreden van de Verenigde Staten, maar ook van de Europese landen in de OVSE, dan volgen ze in hoofdzaak hun eigen nationale belangen; ze hebben eigen argumenten, ze hebben eigen beleidsdoelstellingen en een eigen buitenlandse politieke traditie. Dat is voor hen de inzet waarmee ze het overleg in een internationale organisatie ingaan. De optelsom van al die belangen en doelstellingen is vaak het beleid wat uit zo'n internationale organisatie komt.

Binnen de OVSE is er een democratiseringsagenda, waarin we de politieke en burgerrechten benadrukken. Dat zijn afspraken die gemaakt zijn in het begin van de jaren negentig en waar ook de opvolgerstaten van de Sovjet-Unie zich bij hebben aangesloten. Met name de Verenigde Staten en de Europese landen trekken hierin samen op. Moskou en sommige andere hoofdsteden voelen zich hierdoor nogal eens in de hoek gedrukt. Dat is toch wel een gevaar voor de OVSE. Landen moeten zich voldoende in een internationale organisatie terug kunnen vinden, hun eigen waarden en doelstellingen daarin terugzien, anders wordt zo'n organisatie irrelevant voor hen.

Amerikanen van Mars en Europeanen van Venus? Ik zou dat allemaal niet al te zeer willen dramatiseren. Als ik kijk vanuit het perspectief van de OVSE - en ook de NAVO en de EU doen veel in Midden- en Oost-Europa, de Kaukasus en Centraal-Azië - dan vallen die tegenstellingen wel mee. Amerikanen en Europeanen trekken vaak samen op, want juist op het gebied van veiligheid, van de democratiseringsagenda, zie ik meer overeenstemming dan tegenstellingen.

*Drs. F. van Beuningen is coördinator OVSE-aangelegenheden bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij sprak tijdens de Onderwijsconferentie op persoonlijke titel.*



## ‘ECHTSCHIEDING IS GEEN OPTIE’

Interview met Robert Kagan over de moeizame transatlantische betrekkingen

*Niklaas Hoekstra en Santino Lo Bianco*

“Het wordt tijd om niet langer te pretenderen dat Europeanen en Amerikanen een zelfde wereldbeeld hebben, of zelfs maar deel uitmaken van dezelfde wereld.” Met dit salvo begint het geruchtmakende artikel ‘Power and Weakness’ van de Amerikaanse politicoloog en columnist Robert Kagan in het tijdschrift *Policy Review* van juni 2002.<sup>1</sup> Verschillende opvattingen over begrippen als macht en dreiging waren er altijd al, maar zijn na de aanslagen van 11 september 2001 veel scherper aan het licht gekomen. Volgens Kagan staat Europa een wereld voor die door wetten en internationale verdragen gestructureerd wordt. Amerika daarentegen bedrijft desnoods unilateraal harde machtspolitiek als het vindt dat zijn belangen in het geding zijn. Kagan, die gezien wordt als een van de ideologen van de heersende neoconservatieve stroming in Amerika, maar is verbonden aan de ‘liberale’ Carnegie Endowment for International Peace, heeft het artikel uitgebreid tot een boekje dat eind januari is verschenen. Onlangs is het ook in het Nederlands vertaald.<sup>2</sup> Op 23 april 2003 was Kagan in Amsterdam om een lezing te geven voor de Atlantische Commissie en het John Adams Institute. Vooraf had *Atlantisch Perspectief* een gesprek met hem over zijn boek, de Verenigde Naties, het neoconservatisme, en de toekomst van de transatlantische betrekkingen.

De afgelopen paar jaar heeft Kagan in Brussel gewoond, en zijn verblijf daar heeft hem naar eigen zeggen de ogen geopend voor de ware aard van de transatlantische verhouding. “In Europa kon ik de hypothese testen dat we het over elementaire zaken eens zijn. Ik ben erachter gekomen dat dit niet het geval is. Vroeger ging ik naar al die transatlantische conferenties waar beide partijen zeiden dat ze het eens waren over wat de dreiging precies is, en alleen niet over wat eraan gedaan moest worden. Nu ben ik erachter dat we het ook niet eens zijn over de aard van de dreiging. Het is een beetje als luisteren naar wat andere mensen over je zeggen als ze denken dat je er niet bent. Als ze onder elkaar zijn praten ze anders over je dan als je erbij bent.”

Een van de punten van kritiek op het boek is dat Kagan over ‘Europa’ spreekt als één entiteit. Kagan zegt dat hij zich natuurlijk bewust is van de verschillen tussen de diverse landen en van hun afzonderlijke geschiedenis. Toch is hij verbaasd over de unanimiteit die er heerst over verschillende onderwerpen. “Ik heb de laatste tijd veel gepraat met buitenlandspolitieke elites in Duitsland, Frankrijk, Italië, België en Londen en ik hoor steeds dezelfde argumenten over de manier waarop de wereld zou moeten functioneren, over de Verenigde Staten, over het gebruik van militair geweld. De overeen-



stemming was zelfs groter dan ik van tevoren had gedacht.” De houding van Frankrijk in de Irak-crisis vormt volgens Kagan geen uitzondering op de regel. Het land mag dan meer vertrouwd zijn met machtspolitiek vanwege zijn koloniale verleden, maar “Frankrijk heeft doelbewust de fakkel van Europa gedragen. Zij appelleren met veel succes aan een Europees gevoel en een Europese ideologie. Zij hebben in ieder geval het overgrote deel van de Europese publieke opinie aan hun kant.”

## **Macht**

Kagan legt in zijn benadering veel nadruk op militaire macht als middel om invloed uit te oefenen. Veel commentatoren maken hier bezwaar tegen. Waarom zoveel nadruk op het militaire? Hoe zit het met andere vormen van macht? Op economisch gebied bijvoorbeeld is Europa zo goed als gelijkwaardig aan de Verenigde Staten. Het doel van het boek is volgens Kagan echter niet om het begrip ‘macht’ te onderzoeken, maar om te proberen te begrijpen waar Europeanen en Amerikanen over van mening verschillen. “De oorzaak van de transatlantische onenigheid op dit moment heeft niet te maken met economie of ‘soft power’. Het gaat om het gebruik van militaire macht. Ik wil niet suggereren dat militaire macht de enige macht is die er toe doet. Overigens vind ik wel dat Europeanen de kracht van economische macht overschat hebben. Aan het einde van de Koude Oorlog hebben zij erop gegokt dat er na een tijdperk van geopolitiek een tijdperk van geo-economie zou aanbreken en dat hun economie van acht biljoen hen de gelijke zou maken van de Amerikanen. Dit blijkt niet waar te zijn omdat zij het militaire element, dat nog steeds heel belangrijk is, verwaarloosd hebben. Economische macht wordt ook niet doelbewust uitgeoefend zoals militaire macht. Als Europa echt economische macht zou willen uitoefenen met betrekking tot de Verenigde Staten, dan zou het bijvoorbeeld de handel stop moeten zetten, maar daarmee zou Europa natuurlijk zijn doel voorbijstreven. Dit vormt ook de kern van mijn verschil van mening met Joseph Nye [de Amerikaanse politicoloog die het begrip ‘soft power’ heeft geïntroduceerd en daar een grote waarde aan toekent, nh/slb]. ‘Soft power’ is niet iets dat je om strategische redenen uitoefent, maar iets dat er gewoon is. Dat is het grote verschil met militaire macht.”

## **Verenigde Naties**

De nadruk op militaire vormen van macht en het unilaterale optreden hebben de Verenigde Staten de afgelopen maanden veel vrienden gekost. Kort na de aanslagen van 11 september 2001 stond de wereld bijna als één man achter de Amerikanen, maar in de aanloop naar de oorlog tegen Irak konden zij maar drie van de vijftien leden van de VN-veiligheidsraad overtuigen van hun gelijk. ‘Trouw’ bondgenoten als Rusland, Duitsland, Chili en Mexico keerden zich tegen het beleid van de Verenigde Staten. Kagan is het ermee eens dat dit een slechte zaak is, maar benadrukt dat het

niet alleen een probleem voor Amerika is. Al deze landen moeten het (voorlopig) ook zonder de vriendschap van een zeer machtig land doen. Over de crisis in de Veiligheidsraad is hij zeer uitgesproken: “Het uiteenvallen van de Veiligheidsraad heeft verschillende oorzaken. Een minstens even groot deel van de schuld ligt bij Frankrijk. Het is begrijpelijk dat de ‘kleine’ landen niet wilden kiezen en Frankrijk heeft zeer bewust met een veto bedreigd om ze ervan te weerhouden Resolutie 1441 te steunen. Volgens mij heeft Frankrijk bewust afstand genomen van de intentie van Resolutie 1441 en daardoor elke mogelijkheid tot overeenstemming in de Veiligheidsraad om zeep geholpen. Wat de kleinere landen allemaal vonden is niet van belang. Het gaat om de vijf permanente leden.”

“De VN-veiligheidsraad bestaat al bijna zestig jaar. Tijdens de hele Koude Oorlog was de Raad in onbruik. In die tijd vond niemand – ook Europa niet – dat de Veiligheidsraad ingeschakeld moest worden bij internationale problemen. Er was een Russisch veto en dat was dat. De gedachte om de Veiligheidsraad te gebruiken als het ultieme legitimerende orgaan is relatief nieuw. Veel Europeanen doen alsof er voorheen een wereldorde was waarin alle beslissingen werden genomen door de VN-veiligheidsraad, en dat die orde nu plotseling door de Verenigde Staten in de war is geschopt. Een dergelijke orde heeft natuurlijk nooit bestaan. Sinds het einde van de Koude Oorlog heeft de Raad bij drie gelegenheden een belangrijke rol gespeeld. De eerste keer was de Eerste Golfoorlog. De Verenigde Staten gingen toen wel naar de Veiligheidsraad, maar dat gebeurde pas nadat de president 500.000 manschappen in de regio had ingezet en het duidelijk was dat hij met of zonder resolutie een oorlog zou beginnen. Die resolutie kwam er uiteindelijk wel. De tweede gelegenheid was Kosovo in 1999. Toen besloten de Europeanen zonder autorisatie van de Veiligheidsraad ten oorlog te trekken. Waarom zou de huidige botsing tussen de VS en de Veiligheidsraad een grotere catastrofe zijn voor de internationale orde dan de aanvaring van vier jaar geleden?”

“Ik denk dat de VN in Irak de rol kan blijven spelen die het altijd al met succes vervuld heeft, namelijk die van een hulporganisatie. Ik kan me een situatie voorstellen waarbij wederopbouw van Irak plaatsvindt onder een algemene VN-vlag, en dat deeloperaties over andere landen en instanties worden verdeeld, net zoals in Afghanistan en Kosovo. Ik denk dat Kofi Annan zelfs niet de hele verantwoordelijkheid over Irak *wil* hebben.” De toekomst van de VN als organisatie zal zijn zoals het verleden: onduidelijk. Soms werkt het, en soms niet. Ik betwijfel of de VN de dromen van zijn optimistische oprichters kan vervullen, of het een wereldorganisatie kan worden die de enige bron van legitimiteit vormt voor militaire actie. Ik geloof dat we nog steeds in een wereld leven waarin dat idee botst met de harde machtspolitiek. Het botste toen de organisatie net was opgericht en dat doet het nog steeds. De VN opereerde en opereert in een ambigue en ambivalente wereld. Met betrekking tot de toekomst van de Veiligheidsraad ben ik minder optimistisch. Voor veel Amerikanen, en niet alleen

voor George Bush, was de kwestie Irak een soort examen: wordt de VN-veiligheidsraad zoets als de Volkenbond of ondernemen ze daadwerkelijk stappen? Volgens veel Amerikanen is de Veiligheidsraad gezakt voor het examen en dat belooft weinig goeds voor de toekomst.”

### **Neoconservatisme**

In veel commentaren op het Amerikaans buitenlands beleid wordt beweerd dat de neoconservatieven de macht in Washington hebben overgenomen. Kagan wordt als een van de ideologen van deze beweging gezien. De oorspronkelijke neoconservatieven waren voormalige progressieven (zelfs trotskisten, volgens Kagan) die in de jaren zeventig een eind naar rechts opschoven. Neoconservatisme in zijn oorspronkelijke vorm bestaat dus niet meer. De huidige neoconservatieven vinden dat Amerikaanse macht moet worden aangewend om een internationale orde te creëren die gebaseerd is op liberale, democratische principes. Kagan ziet dit niet als iets nieuws of bijzonders, maar als de belangrijkste stroming in het Amerikaans buitenlands beleid sinds het begin van de twintigste eeuw. Als neoconservatief vindt hij zijn opvattingen terug in het beleid van uiteenlopende Amerikaanse staatslieden als Teddy Roosevelt, Harry Truman, Dean Acheson, John Kennedy en Ronald Reagan. Neoconservatisme als vorm van buitenlands beleid ontstond als reactie op het conservatieve neo-isolationisme dat opgang deed in de jaren negentig, en als reactie op het conservatief realisme, dat naar men zegt geen oog heeft voor morele en principiële kwesties. Neoconservatieven zien juist morele en principiële overwegingen als een doelstelling voor het Amerikaans buitenlands beleid, aldus Kagan. “Volgens mij kan je vandaag de dag geen neoconservatief zijn als je niet naast de oorlog tegen Irak ook de oorlog in Kosovo steunde. Ik kan maar zes tot tien mensen noemen die aan die omschrijving voldoen, en daaronder vallen bijvoorbeeld niet Donald Rumsfeld, Dick Cheney, of welke hoge regeringsfunctionaris in de regering-Bush dan ook, met mogelijke uitzondering van Paul Wolfowitz.”

“De term ‘neoconservatisme’ heeft in Europa reusachtige proporties aangenomen. Volgens mij wil men op die manier vermijden om de moeilijk te verteren waarheid onder ogen te zien. Die waarheid is dat dit Amerikaans buitenlands beleid niet gekaapt is door een groepje neoconservatieven, maar dat dit het Amerikaanse buitenlands beleid *is*. Het beleid van Bush vertegenwoordigt de opvattingen van de meerderheid van de Amerikanen en van beide partijen. Het is geen afwijking van het traditionele buitenlands beleid, het is een voortzetting ervan.”

### **Unilateralisme**

Het wekt volgens Kagan ook geen verbazing dat het Amerikaanse buitenlands beleid

na de Koude Oorlog unilaterialistischer is geworden. Tijdens de Koude Oorlog ging het om het redden van Europa. Er was dus een multilaterale verplichting. Na 1989 werd die verplichting veel minder. “Zelfs Bill Clinton was op sommige terreinen unilaterialistischer dan zijn voorgangers tijdens de Koude Oorlog, en het was tijdens zijn regering dat de Fransen begonnen te klagen over Amerika als ‘hypermacht’ en als de ‘hectoring [snoevende] hegemon’. Toch geeft Kagan ook toe dat deze regering unilaterialistischer is dan zijn voorganger. Ironisch genoeg is dit de keerzijde van de eerdere neiging naar neo-isolationisme. Het oorspronkelijke buitenlands beleid van de regering-Bush was gemodelleerd naar de denkbeelden in het door Republikeinen gedomineerde Congres in de jaren negentig die als motto hadden: ‘we moeten ons niet zoveel met de wereld bemoeien’. Het Amerikaans unilaterialisme is volgens Kagan niet alleen versterkt door ‘11 september’, maar ook door de scheve militaire verhoudingen. “Zelfs als alle Europese landen zichzelf enthousiast gecommitteerd hadden aan de oorlog in Irak, zou nog steeds 95 procent van de troepen die er werkelijk toe doen Amerikaans zijn.”

### **Na Irak**

Nu de oorlog in Irak voorbij is, denkt Kagan niet dat de verhoudingen tussen Frankrijk en de Verenigde Staten weer snel erg hartelijk zullen worden. “Ik heb onlangs een gesprek gehad met een Franse functionaris in Parijs, tijdens een van de vele *let’s-repair-the-transatlantic-relations*-bijeenkomsten die er op het ogenblik worden gehouden. Deze man zei dat we ons niet te zeer moesten haasten om de verhoudingen te herstellen. Beide partijen moeten eerst even de tijd krijgen om hun hart te luchten. Ik denk dat op de korte termijn de verhoudingen zelfs nog wat slechter zullen worden. Chirac weet nog niet precies welke kant hij op wil en binnen de Amerikaanse regering leeft sterk het gevoel dat Frankrijk gestraft moet worden voor wat het gedaan heeft. Beide partijen hebben moeite zich in te houden. Laatst zei De Villepin [de Franse minister van Buitenlandse Zaken] dat hij niet kon kiezen welke kant de oorlog zou moeten winnen. Die uitspraak kwam op een moment dat Franse functionarissen mij vertelden dat ze nu echt bezig waren de problemen glad te strijken.”

De betrekkingen met de andere Europese landen hebben volgens Kagan minder geleiden onder de Irak-crisis. Met name Duitsland, inclusief Schröder, wil deze episode graag achter zich laten en de betrekkingen herstellen. Op het persoonlijke vlak zullen Bush en Schröder wel geen vrienden meer worden, maar Amerikanen maken een duidelijk onderscheid tussen de houding van Frankrijk en die van Duitsland. “Men beschuldigt Schröder wel van partijpolitiek, maar men begrijpt de Duitse pacifistische positie. Die positie kan het beste omschreven worden als: ‘dwing ons alsjeblieft niet om mee te doen’, terwijl de Franse methode werd begrepen als: ‘wij gaan jullie tegenhouden’. Er werden in Amerika geen grappen over Duitsers gemaakt, maar eindeloos

veel over de Fransen.” Kagan ziet het Duitse beleid niet als een stap in hun volwassenwordingsproces. “De stemming in het land is er niet een van: ‘wij zijn een groot land en wij nemen onze eigen beslissingen’. Het is eerder: ‘onze economie ligt in puin, alles ligt in puin, we zijn er verschrikkelijk aan toe, wat moeten we doen?’ Als hun beleid voortkomt uit een streven naar onafhankelijkheid, dan is het zeker geen zelfverzekerde onafhankelijkheid. Vijf of zes jaar geleden zouden ze dit inderdaad niet gedaan hebben, maar ik ben getroffen door de mate waarin de Duitse elite geschokt is door de gebeurtenissen. Ze zijn allemaal tegen de oorlog in Irak, maar zijn ook bezorgd over de schade aan de transatlantische betrekkingen. Als het even kan willen ze een dergelijke crisis in de toekomst vermijden.”

### **Toekomst**

De toekomst van de transatlantische betrekkingen vat Kagan samen in ‘een van mijn vele simplistische analogieën’: “Ik zie ons als een getrouwd stel dat op een morgen wakker wordt, naar elkaar kijkt en zegt: ‘jij bent niet meer degene met wie ik getrouwd ben.’ De huidige crisis wordt vooral gekenmerkt door de schok van de ontdekking. Europeanen zijn geschokt om dit Amerika te zien, en Amerikanen zijn geschokt om dit Europa te zien. Nu beide partijen over de eerste schok heen zijn is het tijd voor het volgende stadium. Om de analogie voort te zetten: ik denk niet dat echtscheiding een optie is, omdat de economische, politieke en culturele banden te sterk zijn. Er is geen sprake van een botsing der beschavingen binnen de westerse landen, maar wel van een ernstige kloof op strategische terreinen als wereldbeschouwing en het bezit en gebruik van militaire macht. Deze kloof zal niet zo snel verdwijnen, ook niet door een of twee verkiezingen aan deze of gene zijde.”

“De vraag is nu: kunnen we een nieuwe *modus vivendi* uitdokteren die rekening houdt met de verschillende wereldbeschouwingen en daarmee om probeert te gaan? Ik denk dat met een zekere mate van staatsmanschap de kloof beheersbaar gehouden kan worden, maar niet kan worden gedicht. De Verenigde Staten kunnen meer dan nu proberen te spelen volgens wat Europa beschouwd als de regels van het internationale systeem, en de Europeanen kunnen de strategische dreigingen die Amerika ziet wat serieuzer nemen. Europa hoeft niet altijd bij te dragen aan het aanpakken van die dreigingen, maar ze zouden zich in ieder geval niet elke keer voor de Amerikaanse trein moeten werpen. Het is niet nodig dat we het overal over eens zijn, maar onze meningsverschillen kunnen beter worden beheerst. Misschien dat de huidige crisis een nuttige ervaring is voor iedereen.”

“In mijn boek citeer ik een aantal malen de Britse diplomaat Robert Cooper die zegt dat Europa een dubbele standaard moet hanteren. Europa moet onderling anders te werk gaan dan met de rest van de wereld, die Cooper omschrijft als een ‘Hobbesiaanse

jungle'. Ik heb het gevoel dat men in Europa zo langzamerhand het idee krijgt dat men massavernietigingswapens serieuzer moet gaan nemen en dat engagement niet altijd werkt. Zo vind ik de recente Europese gedesillusioneerdeheid met het regime van Fidel Castro frappant. Castro doet niets anders dan wat hij de afgelopen 40 jaar heeft gedaan, maar plotseling voelen de Europeanen zich teleurgesteld in het toenaderingsproces. Dit betekent overigens niet dat betrokkenheid fout is en het betekent ook niet dat je het niet moet proberen, maar misschien dat Europeanen kunnen inzien dat soms engagement geboden is, maar dat op andere momenten iets anders nodig is."

"Persoonlijk denk ik dat een onderdeel van de oplossing is dat Europa zijn militaire capaciteit uitbreidt. Niet vanwege Amerika, maar voor zijn eigen bestwil. De Europeanen hebben verkeerd gegokt door te denken dat militaire capaciteit niet langer relevant zou zijn, en als gevolg daarvan hebben ze nu minder invloed dan ze zouden willen. Als Amerikaan zou ik er de voorkeur aan geven dat ze die grotere militaire capaciteit binnen de NAVO opzetten. Maar zelfs als ze dat niet zouden doen denk ik dat een Europa met meer militaire capaciteit een betere partner voor de Verenigde Staten is. Ik maak me niet echt zorgen over militaire concurrentie van Europa. Ik heb liever dat Europa militair machtiger is, zelfs als dat betekent dat het soms oneens is met de Verenigde Staten en ook meer mogelijkheden heeft de VS te blokkeren, dan de huidige situatie met een machteloos en rancuneus Europa dat probeert de Amerika te stoppen maar daar niet in slaagt. Ik heb dusdanig vertrouwen in onze onderliggende gezamenlijke cultuur om te zeggen dat als de Europeanen meer macht hebben het uiteindelijk beter voor alle partijen is."

### **'Overstretch'?**

Eerder deze maand hield de Amerikaanse wetenschapper Charles Kupchan een lezing voor de Atlantische Commissie. Een van zijn stellingen is dat Europa zich onvermijdelijk zal ontwikkelen tot de machtigste concurrent van de Verenigde Staten. Het enige waar Kupchan en hij het volgens Kagan over eens zijn is dat er een ernstige kloof is in de transatlantische verhouding. "Ik zou bijna willen dat hij gelijk had, maar ik zie niets dat daar op wijst. Kupchan gaat nog uit van de gedachte uit de jaren negentig dat economische macht gelijk is aan geopolitieke macht, en ik geloof niet dat dat zo is. Ik zou al tevreden zijn als Europa zijn defensie-uitgaven zou verhogen van 1,7 tot 2,2 procent van het BNP. Maar de gedachte van Europa als uitdager van de Amerikaanse macht vind ik belachelijk."

"Ik zie ook geen andere uitdagers van de Amerikaanse macht. De enige manier waarop de Amerikaanse hegemonie kan worden ondergraven is als de economie een catastrofale klap te verwerken krijgt en niet meer het middelpunt van de internationale economie is. Amerika geeft nu 3,5 procent van zijn BNP uit aan defensie (500-700

miljard dollar per jaar) en kan dat tot in lengte van jaren volhouden. De term ‘imperial overstretch’ is ook niet van toepassing op de Verenigde Staten. Toen Paul Kennedy in de jaren tachtig deze term bedacht gaven de Verenigde Staten 7,5 procent van hun BNP uit aan defensie. Ik vond toen al dat hij ongelijk had, maar hij heeft ook zelf onlangs in een artikel gezegd dat hij zich niet kan voorstellen dat de Amerikaanse hegemonie in de voorzienbare toekomst zal afnemen.” Kagan gelooft ook niet dat Amerika op politiek gebied aan ‘overstretch’ gaat lijden. “Deze meest recente strategische expansie stelt niets voor vergeleken met die van 1945. De Verenigde Staten breiden hun macht al 300 jaar uit. Irak is denk ik niet het land waarin Amerika zich gaat verslikken.”

*Dit interview verscheen eerder in Atlantisch Perspectief 2003 nr. 3.*

### **Noten**

1. Voor de volledige tekst van het artikel zie [www.policyreview.org/JUN02/kagan.html](http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html).
2. Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York, Alfred A. Knopf 2003. De Nederlandse vertaling is uitgegeven door de Bezige Bij en is getiteld *Balans van de macht. De kloof tussen Amerika en Europa*.

## **SPELEN MET KAARTJES EN BEGRIPPEN**

Debatwedstrijd voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs

### **Het debat kan gaan over**

- De toekomst van de transatlantische verhouding in het licht van het internationaal terrorisme. Welke rol zou het – zich uitbreidende – Europa hierin moeten gaan spelen en welke rol Amerika?

### **of men kan debatteren aan de hand van stellingen**

- De Verenigde Staten lossen alles op met geweld, Europa doet het met diplomatiek overleg. Is deze stelling juist?
- Er kunnen ook zelf stellingen worden bedacht

### **Inleiding**

Dit spel is ontworpen voor de bovenbouw HAVO/VWO en kan in principe in de klas worden uitgevoerd. Het is ook mogelijk om de debatwedstrijd tussen klassen te houden en zelfs tussen scholen onderling.

Doel van het spel is leerlingen bewust te maken van politiek maatschappelijke begrippen in een bepaalde context en van politieke keuzes. Ze moeten deze keuzes goed kunnen beredeneren en doen dat door met elkaar samen te werken en goede en relevante informatie uit media te halen. Een goede suggestie is: volg de berichtgeving over de Verenigde Staten en Europa gedurende een week (kan ook via internet). Wat kom je zoal tegen? In deze debatwedstrijd leert men een aantal vaardigheden:

- Relevante informatie opzoeken
- Samenwerken
- Debatteren
- Goed naar elkaar luisteren
- Presenteren
- Leren beoordelen

De docenten zijn de coaches: het liefst multidisciplinair. Alle gammavakken kunnen bij dit onderwerp betrokken worden.



## Het spel

### *Stap 1*

Er zal tenminste twee lesuren besteed moeten worden aan het maken van keuzes, daarna nog een lesuur voor het voeren van het debat. Het maakt het voor de leerlingen wel overzichtelijker wanneer dit onderwerp door de leraar in een lesuur wordt behandeld. In totaal zijn er dus vier lesuren nodig.

### *Stap 2*

Wanneer er wordt uitgegaan van stellingen wordt eerst de mening over de stelling gepeild, bijvoorbeeld na de informatieve les door de docent. Doel hiervan is te bekijken of de meningen van de leerlingen door het debat beïnvloed zijn.

### *Stap 3*

De docent nodigt de leerlingen uit een keuze te maken voor Europa of voor de Verenigde Staten. Een mogelijkheid is om binnen de twee groepen subgroepjes te maken die zich met een bepaald aspect gaan bezighouden, bijvoorbeeld de geografische kant of de economische dan wel politieke kant.

### *Stap 4*

Er zijn nu twee groepen: EU en VS. Binnen elk der groepen worden groepjes van drie of vier gevormd. Ieder groepje kiest twee kaartjes om te verdedigen en te beargumen-teren.

### *Stap 5*

De groepen gaan de slag met het zoeken naar informatie. Waar is informatie te vinden? Kijk eerst op de site van de Atlantische Commissie waar relevante informatie is geplaatst ([www.atlantischecommissie.nl](http://www.atlantischecommissie.nl)). *De Volkskrant* en *NRC Handelsblad* hebben ook veel artikelen over deze materie. Per deelgebied (geografisch, historisch, politiek) zoeken de groepjes achtergrondinformatie. Bepaal per groepje je standpunt over het begrip – waarom hoort dit bij de EU dan wel bij de VS – en bedenk meteen welke tegenargumenten anderen kunnen aanvoeren.

### *Stap 6*

Alle groepjes komen bij elkaar en bepalen gezamenlijk hun standpunt over de stelling dan wel over de bovengestelde vraag.

Het debat wordt gevoerd door de twee groepen, waarbij van tevoren een rolverdeling door de leerlingen moet worden gemaakt: wie is woordvoerder voor wat? Het debat wordt beoordeeld door de begeleidende docent(en) en tenminste twee leerlingen uit de twee groepen: zij bepalen in gemeenschappelijk overleg wie de winnaar is. Het

beste is wanneer de beoordelende groep een oneven aantal kent. De beoordelende leerlingen moeten zich door dezelfde informatie te verwerven goed beslagen ten ijs komen. Zij bespreken na het debat in overleg met de coaches uit wat de sterke punten waren in het debat en wat de minder sterke. Hun optreden komt daarom ook in aanmerking voor waardering voor spreekvaardigheid.

### *Waardering*

De debatwedstrijd kan tellen binnen het examendossier voor het onderdeel spreekvaardigheid Nederlands. Bovendien kan dit onderwerp dienen als profielwerkstuk en nader op schrift worden uitgewerkt voor de vakken geschiedenis, aardrijkskunde, economie en maatschappijleer.

### **De kaarten**

Gekozen is voor kaartjes omdat die makkelijk hanteerbaar zijn: men kan ze één voor één op een flip-over plakken om ze inzichtelijk te maken voor de groep. Later kan men deze flap gebruiken bij het debat. Iedere groep kiest zes begrippen naar keuze uit.

### **De begrippen**

Van te voren kunnen de begrippen op dik papier worden uitgeprint en gesneden. Men kan natuurlijk ook zelf nog begrippen toevoegen of verwijderen.

- Supermacht
- NATO als internationale vredesmacht
- NATO als afschrikking tegen internationaal terrorisme
- Oplossing conflict Kosovo
- Verdeeldheid
- Taal als eenheid
- Individualisme
- Midden Oosten als brandhaard van de wereld
- Olie en gasreserves
- Veiligheidsraad: beslissing over wereldvrede
- Krachtdadig beleid
- Onrechtmatig handelen
- Verbreiding van democratie
- Kyoto-besluiten over schoner milieu
- Preventieve oorlogvoering
- Internationaal terrorisme
- Eén munt

## AMERIKA EN EUROPA: MARS EN VENUS?

- Talengemeenschap
- Diplomatiek overleg
- Vredesmacht
- Geweld en angst
- Internationale rechtsorde
- Afghanistan en Irak

## APPENDIX

### Onderwijspublicaties van de Atlantische Commissie

#### CD-ROM

Prijs € 10,00

- *De EU en Europese Veiligheid*. Lesmateriaal voor de bovenbouw en het voortgezet onderwijs (2003)

#### Onderwijscahier

Prijs: € 2,25

- *Revolutie of Renaissance? Veranderingen in Midden- en Oost-Europa na 1989* (2000)
- Vragen, opdrachten en antwoorden bij *Revolutie of Renaissance? Veranderingen in Midden- en Oost-Europa na 1989* (2000)

#### Atlantische Onderwijspapers

Prijs: € 2,25

- AOP 18, *De Vrede van Munster. Veranderende grenzen in Europa*, S. Groenveld, K. Koch e.a. (1998)
- AOP 19, *50 jaar NAVO. Nieuwe tijden, nieuwe taken?*, A. van Baal, A. Elshout, D. Hellema e.a. (1999)
- AOP 20, *Het beeld van Rusland. Rusland in beeld*, C. van der Linde, A. Münninghoff e.a. (2003)

#### Factsheets en websheets

Gratis te downloaden via [www.atlantischecommissie.nl](http://www.atlantischecommissie.nl)

1998

- Factsheet: *Het buitenlands beleid van Frankrijk*
- Factsheet: *De NAVO na de Koude Oorlog 2*
- Factsheet: *Slovenië*

1999

- Factsheet: *Het buitenlands beleid van Turkije*
- Factsheet: *Het buitenlands beleid van Duitsland na de eenwording*
- Websheet: *De NAVO na de Koude Oorlog* (update)

2001

- Websheet: *De Kaukasus. Balkan van het oosten?*

## Studiebrieven

Tot 10 exemplaren gratis

- Studiebrief 25, *De Marshall-hulp. Oorsprong, inhoud en uitwerking*, F. Inklaar (1997)
- Studiebrief 26, *50 Jaar NAVO; een bondgenootschap in beweging*, J. Kingma (1999)

*Atlantisch Perspectief*, het tijdschrift van de Atlantische Commissie, bevat artikelen over internationale betrekkingen en veiligheidspolitiek. Voor € 20 per jaar ontvangt u acht nummers. Studenten en scholen betalen slechts € 15.

Voor € 37,50 wordt u begunstiger van de Atlantische Commissie en steunt u haar werk. U ontvangt dan naast de publicaties van de Atlantische Commissie ook uitnodigingen voor bijeenkomsten, conferenties en seminars.

Voor meer inlichtingen kunt u contact opnemen met:

Atlantische Commissie  
Bezuidenhoutseweg 237-239  
2594 AM Den Haag  
t 070-3639495  
f 070-3646309  
e [atlcom@xs4all.nl](mailto:atlcom@xs4all.nl)  
w [www.atlantischecommissie.nl](http://www.atlantischecommissie.nl)