

# Europa en de Pax Americana

Het transatlantisch bondgenootschap  
in de schaduw van morgen

Peter van Ham

April 2002



Desk top publishing: ***Cheryna Abdoel Wahid***

Nederlands Instituut voor  
Internationale Betrekkingen  
'Clingendael'

Clingendael 7

2597 VH 's-Gravenhage

Telefoon: 070-3245384

Telefax: 070-3746667

Postbus 93080

2509 AB 's-Gravenhage

E-mail: [research@clingendael.nl](mailto:research@clingendael.nl)

Website: <http://www.clingendael.nl>

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut ***Clingendael***.

# Inhoudsopgave

---

Inleiding	5
1 De wereld volgens Bush	9
2 Een broos transatlantisch fundament	19
3 Managers van de nieuwe wereldorde	31
4 De transatlantische toekomst: vijf richtlijnen voor Europa	41
Over de auteur	47



## Inleiding

---

Na de dramatische gebeurtenissen op 11 september 2001, heeft Europa zich als een loyale bondgenoot achter de Verenigde Staten geschaard. NAVO-lidstaten waren bereid om de wederzijdse bijstandsclausule van Artikel 5 te activeren, hetgeen duidelijk maakte dat de terreuraanslagen niet alleen tegen New York en Washington DC waren gericht, maar tegen het vrije en democratische Westen in zijn algemeenheid. Ook de Europese Unie (EU) verklaarde daags na de aanslagen dat hier sprake was van een 'aanval op onze open, democratische, tolerante en multiculturele samenlevingen (...) De Europese Unie zal met de VS samenwerken om de daders, sponsors en medeplichtigen van deze barbaarse daden terecht te stellen en te straffen'. <sup>1</sup>

Vergeten was het transatlantische dispuut over Amerika's eigenzinnige plannen voor een rakettenafweersysteem, de toekomst van het Kyoto-protocol over klimaatbeheersing, of de rol van het Internationaal Strafhof. Voor een moment was alle aandacht gericht op het bestrijden van een gemeenschappelijke vijand die de wortels van de westerse samenleving aantastte. Het post-Koude Oorlogstijdperk leek ten einde te zijn gegaan; de 21<sup>ste</sup> eeuw zou worden gekenmerkt door een (voorlopig) niet-aflatende strijd tegen het internationale terrorisme.

Deze dreiging werd gezien als het nieuwe transatlantische cement dat de ideologische cohesie van weleer zou kunnen herstellen. Bovendien werd geopperd dat de NAVO de militaire strijd tegen het terrorisme als centrale taak op zich zou kunnen nemen, waardoor het een belangrijke spilfunctie tussen de VS en Europa zou gaan spelen. NAVO secretaris-generaal Lord Robertson verklaarde dat 'the world's largest and most effective permanent coalition [NATO], will be central to the collective response of the international community to terrorism, both now and in the long-term'. <sup>2</sup>

- 
- 1) 'Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary Council Meeting on 21 September 2001'. Press Release 140/01.
  - 2) NAVO secretaris-generaal Lord Robertson, 'Attack on us all: NATO's response to terrorism', Atlantic Council of the United States (Washington DC), 10 oktober 2001.

De gematigde en doordachte handelswijze van de regering Bush leek bovendien te duiden op een omslag binnen de VS richting multilateralisme, nu Washington scheen te begrijpen dat eigengereid internationaal optreden veelal contraproductief is. De VS waren zelfs bereid om hun achterstallige contributie aan de Verenigde Naties (gedeeltelijk) te betalen, hetgeen aangaf dat deze organisatie ook voor Amerika opeens van strategisch belang geworden was. Deze positieve ontwikkelingen zijn een half jaar na de aanslagen echter naar de achtergrond verdrongen, en enkele optimisten van weleer verkondigen nu wederom doemscenario's over de toekomst van de bondgenootschappelijke samenwerking.<sup>3</sup> Het snelle militaire succes in Afghanistan heeft in de VS de opvatting gesterkt dat zij niet alleen moreel in het gelijk staan, maar bovendien de militaire mogelijkheden hebben om elke vijand — waar dan ook — van repliek te dienen en uiteindelijk ook te verpletteren. Criticasters (met name die uit Europese hoek) bleken ongelijk te hebben met hun commentaar op het Amerikaanse militaire optreden in Afghanistan. Door dit succes heeft de neoconservatieve vleugel binnen de regering Bush de overhand gekregen en zich in de overtuiging gesterkt dat superieure militaire macht een uitstekende basis kan vormen voor Amerika's veiligheid.<sup>4</sup>

Sinds januari 2002 wordt bovendien de veelbesproken 'waardenkloof' tussen Europa en de VS weer duidelijk zichtbaar: een deel van Europa's publieke opinie bleek geschokt over de manier waarop verdachte Al-Qaeda-terroristen door Amerikaanse militairen in *Camp X-Ray* op Guantánamo Bay in Cuba werden behandeld. Tevens weigerden Europese landen potentiële terroristen aan de VS uit te leveren wanneer voor hen de doodstraf dreigt. Bovendien toonden diverse Europese politici zich verontrust over berichten (van o.a. Amnesty International) dat de VS verdachte terroristen aan andere landen zouden hebben uitgeleverd (o.a. aan Egypte) om belangrijke informatie via martelingen los te krijgen. Dit zijn wellicht pietluttigheden die in de strijd met het internationale terrorisme geen rol van belang zouden mogen spelen. Toch zetten deze irritaties en meningsverschillen — samen met botsende opvattingen over strategische kwesties — vraagtekens achter de mogelijkheden voor Europa en de VS om als een coherent 'Westen' op te treden.

Deze studie brengt de transatlantische stand der dingen in kaart en werpt een brede analytische blik op de toekomst van de betrekkingen tussen Europa en de VS in de nadagen van '9-11'.<sup>5</sup> Sinds september 2001 hebben de VS zich met volle overgave gericht op het bestrijden van het internationale terrorisme en zich daarbij niet veel gelegen laten liggen aan de visies en inbreng van de traditionele bondgenoten in Europa. De radicale verhoging van het Amerikaanse defensiebudget verbreedt de militaire en technologische

---

3) Jean-Marie Colombani, *Tous américains? Le monde après 11 septembre 2001* (Parijs : Fayard, 2002).

4) Deze ideeën circuleerden al voor '9-11' in de regering Bush. Zie Bert Lanting, 'Bush jr. maakt de meest rechtse dromen waar', *De Volkskrant*, 7 april 2001, en John Freedland, 'Bush jr. passeert Reagan rechts', *NRC Handelsblad*, 28 april 2001.

5) Onder 'Europa' versta ik zowel de Europese Unie als de landen van het Europese continent. De context is daarvoor bepalend.

transatlantische kloof die zich ook voordien al aan het aftekenen was. Het is bovendien niet meer controversieel om te wijzen op de culturele verschillen tussen de bondgenoten, en dan met name op de uiteenlopende opvattingen over de rol van het internationaal recht, de invloed van internationale organisaties (in het bijzonder die van de Verenigde Naties), en de aanpak van vele prangende internationale vraagstukken. Ook al zijn de strategische consequenties van deze waardenkloof nog niet geheel duidelijk, dat ze van belang is, valt ondertussen niet meer te ontkennen.<sup>6</sup>

Tezamen roepen deze ontwikkelingen de vraag op of we in de (nabije) toekomst nog wel kunnen uitgaan van een eensgezind en daadkrachtig transatlantische bondgenootschap? Het gaat hier niet alleen om de toekomst van de NAVO, maar bovenal over de mogelijkheden van Europa en de VS om op voet van gelijkheid en met open vizier hun stempel te drukken op de door mondialisering geschonden wereldorde. Europa ziet zich tevens voor het dilemma gesteld of het voor de superioriteit van de VS moet buigen en een plaats moet vinden in de schaduw van de nieuwe hypermacht, of dat het zijn eigen, zelfstandige koers moet varen, in het besef dat conflicten dan niet kunnen uitblijven.

Voor de zoveelste keer bevindt het transatlantisch bondgenootschap zich dus op een breukvlak. Maar het zal ditmaal niet voldoende zijn om Europa en de VS met lapmiddelen bijeen te houden. Gezien de uitdagingen die de mondialisering aan het Westen (en de rest van de wereld) stelt, is een solide fundering nodig waarop Europa en de VS een gezamenlijke, brede aanpak kunnen ontwikkelen. Het is zeer de vraag of dit toekomstbeeld verwerkelijk kan worden. Deze studie geeft aan waarom zo'n geconsolideerde westerse strategie noodzakelijk is, wat de belangrijkste uitdagingen en problemen zijn, en onderzoekt tevens de mogelijkheden om — wellicht tegen de stroom in — zo'n effectieve transatlantische samenwerking te realiseren.

Hoewel de studie in mineur geschreven is, blijven er niettemin reële kansen dat Europa en de VS ook in de komende jaren vruchtbaar samen kunnen werken. De cruciale vraag is echter of deze samenwerking *ad hoc* en ongeordend zal zijn, of goed gecoördineerd op basis van een zekere gelijkwaardigheid. Eén van de grote problemen is dat de transatlantische samenwerking asymmetrisch van karakter is: aan de ene kant staat de Amerikaanse hypermacht die ondanks (of wellicht dankzij) '9-11' blaakt van zelfvertrouwen en daadkracht. Aan de andere kant staat het Europa-in-wording, een schijnbaar besluiteloos continent dat zijn eigen rol en identiteit nog aan het zoeken is. Dit maakt de relatie tussen 'Europa' en de VS natuurlijk alleen maar gecompliceerder.

---

6) Het duidelijkst werd dit in de bijdrage van R. James Woolsey, voormalig directeur van de CIA, in *NRC Handelsblad*, 'Europeanen zijn laf, lui en zelfgenoegzaam', 23/24 februari 2002. Woolsey veegt de vloer aan met de Europese critici: 'Het probleem is hun dwarse overtuiging dat geen enkele Amerikaanse goede daad onbestraft mag blijven (...) Voor een aanzienlijk deel komt dit voort uit de Europese keuze voor een prettig leventje, met behoud van ruime sociale voorzieningen en lange vakanties, waarbij de last voor de handhaving van de wereldvrede hoofdzakelijk op de VS wordt geschoven.'

Daar komt nog bij dat wanneer we het hebben over ‘Europa’ (of over de ‘Europese’ visie, politiek of wat dies meer zij), dit eigenlijk niet meer is dan een enigszins onhandige combinatie van fictie en werkelijkheid. Het ziet moedwillig over het hoofd dat er in de huidige politieke Europese constellatie nog geen sprake is van een werkelijk Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), laat staan van een nog ambitieuzer Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). De gebeurtenissen van ‘9-11’ hebben nogmaals onderstreept dat ‘Europa’ als militaire actor nog niet veel voorstelt en ook op buitenlandspolitiek terrein nog veel te doen heeft wil het zijn verdragsteksten en retoriek praktisch gestalte geven.

Maar behalve dat is er nog één ding duidelijk geworden: Europa zal zich moeten bezinnen op de prijs die het voor de blijvende relevantie van de NAVO en de transatlantische samenwerking moet gaan betalen — zowel financieel als politiek. Het is aan Europa om zich de komende jaren op te waarderen van een geopolitieke *quantité négligable*, tot een actor die zelfs door de VS serieus wordt genomen. Van de VS kan wat dit aangaat niet veel verwacht worden.



# 1 De wereld volgens Bush

---

Het is een gemeenplaats om te zeggen dat '9-11' de wereld heeft veranderd. Dit is slechts ten dele waar. In menig opzicht is er namelijk veel hetzelfde gebleven: nog steeds sterven er dagelijks zo'n 24.000 mensen als gevolg van chronische ondervoeding en ziekte, en heeft een-vijfde van de wereldbevolking de beschikking over vier-vijfde van 's werelds vermogen. Het gros van de mensheid heeft noch een wolkenkrabber, noch een Boeing 767 gezien, en kan zich dus zeker geen voorstelling maken van het WTC-drama dat zich in september 2001 afspeelde. Voor diegenen die dagelijks strijden tegen abjecte armoede lijkt de Amerikaanse vrees voor het terrorisme zowel overdreven als een luxeprobleem dat voorbijgaat aan de narigheid waar de rest van de wereld al sinds jaar en dag mee te stellen heeft. Dit beeld van een overreagerende VS voedt tevens het anti-Amerikanisme dat in grote delen van de moslimwereld aanwezig is.<sup>7</sup>

Ook in de 'beschaafde wereld' — het toch wel erg arrogante vignet waarmee het kleine clubje geïndustrialiseerde landen zich steeds vaker tooit — groeit het onbehagen over het Amerikaanse leiderschap en de wijze waarop Washington de economische, politieke en militaire wereldagenda domineert. Na de golf van medeleven en solidariteit die de VS overspoelde gedurende de eerste maanden na de terreuraanslagen, vindt er een gestage koerswijziging plaats richting anti-Amerikanisme. De onvrede met Amerika's leiderschap en met het wereldbeeld waarop dit is gebaseerd, blijft vooralsnog latent en voorzichtig ('constructief') geformuleerd. Maar deze stemming kan elk moment kantelen.

De Europese kritiek op Washington's houding en optreden wordt steeds luider. De Franse minister van buitenlandse zaken Hubert Védrine beschuldigde de VS in februari 2002 van 'simplisme', gebaseerd op een 'slechtdoordacht' beleid tegen het terrorisme.<sup>8</sup> Dit kan niet eenvoudig worden afgedaan als een typisch Franse anti-Amerikaanse reflex, want Védrine's Duitse

---

7) Salman Rushdie, 'Anti-Americanism has taken the world by storm', *The Guardian*, 6 februari 2002. Zo verklaart Lamis Andoni, 'U.S. policy has been an utter failure in the Arab and Muslim world', in Andoni, 'Deeds speak louder than words', *The Washington Quarterly*, jrg. 25, no. 2 (voorjaar 2002), p. 87.

8) 'France upbraids U.S. as "simplistic"', *International Herald Tribune*, 7 februari 2002.

collega Joschka Fischer stelde eveneens dat 'Bündnispartnerschaft unter freien Demokraten reduziert sich nicht auf Gefolgschaft, Bündnispartner sind nicht Satelliten'.<sup>9</sup> Op EU-niveau beklagde de Europese Commissaris Chris Patten (Externe Betrekkingen) dat Europa en de VS niet alleen wat beleid betreft uiteen dreigen te drijven, maar tevens qua politieke filosofie en waardepatroon. Patten ziet hoe zich 'twee totaal verschillende visies op de wereld aan het vormen zijn', waarbij Europa zich richt op het bestrijden van de wortels van het terrorisme, en de VS op symptoombestrijding met militair geweld.<sup>10</sup> Patten zei te begrijpen dat de VS 'het recht opeisen uit eigen naam te handelen, ongehinderd door internationale verwickelingen', maar benadrukte tevens dat de neiging van de Amerikaanse supermacht tot solisme 'uiteindelijk ondoelmatig is en averechts werkt'.<sup>11</sup>

Dit is kritiek die het verdient serieus te worden genomen. Dit gebeurt tot dit moment niet in Washington, waar het huidige politieke klimaat kapittelend commentaar van buiten de eigen patriotistisch-getinte rijen niet toelaat. De Europese kanttekeningen bij het Amerikaanse antiterrorisme-beleid — hoe opbouwend bedoeld en ingetogen die ook nog mogen zijn — worden daarom door de regering Bush gezien als politieke ketterij, en als eerste indicaties dat ook de traditionele 'bondgenoten' niet meer geheel te vertrouwen zijn. De regering Bush heeft zich met haar 'je bent voor of tegen ons'-mentaliteit een zwart-wit wereldbeeld aangemeten waar nuanceren en kritiek niet te pas komen. Dit vormt een groot probleem en een groot obstakel voor een gezonde transatlantische relatie. Voordat we de specifieke problemen tussen Europa en de VS bestuderen, is het belangrijk om te kijken hoe '9-11' 'de wereld volgens Bush' heeft bepaald, en in hoeverre deze 'wereld' afwijkt van die van de meeste Europeanen.

### ***God's own country***

Na de aanslagen zijn de VS ondergedompeld in een onversneden patriottisme. Veel Europeanen hebben hier met een zekere bevreemding, maar ook bewondering kennis van genomen. De nationalistische retoriek en het vlagvertoon hebben nog steeds een narcotiserende werking op de bevolking, waardoor deze niet alleen ongeschonden maar ook gelouterd uit de '9-11'-ervaring tevoorschijn kan komen. Zo'n exorbitant nationalisme is voor de meeste Europeanen niet weggelegd; daar hebben twee wereldoorlogen en de immer voortschrijdende Europese integratie wel voor gezorgd. Het Amerikaanse patriottisme-cum-nationalisme is echter niet van tijdelijke aard gebleken, maar bepaalt nu in belangrijke mate de toon en koers van Washington's binnen- en buitenlandse beleid.

---

9) 'Wir sind keine Satelliten', *Die Welt*, 12 februari 2002.

10) 'Breaking the silence', *The Guardian*, 9 februari 2002.

11) Chris Patten, 'Bush moet niet denken dat hij zonder bondgenoten kan', *NRC Handelsblad*, 19 februari 2002.

Binnen de regering Bush bestaat er een relatief klein spectrum van veiligheidspolitieke opinies — tussen ‘haviken’ als staatssecretaris van defensie Paul Wolfowitz en staatssecretaris van buitenlandse zaken John Bolton aan de ene kant, en ‘gematigden’ als minister van buitenlandse zaken Colin Powell aan de andere.<sup>12</sup> Het zijn beleidsmakers als Wolfowitz die al direct na de terreuraanslagen hebben geroepen om nu voor eens en altijd schoon schip te maken, en de militaire strijd tegen het terrorisme uit te breiden met de lijst van ‘gebruikelijke verdachten’ (waaronder Iran, Irak, Noord-Korea, alsmede Libië en Syrië). Europese politici op hun beurt hebben stevast gepoogd om juist de gematigde vleugel binnen de regering Bush met argumenten en politieke druk te ondersteunen. Maar dit is weinig succesvol gebleken.

In zijn *State of the Union*-toespraak (van 30 januari 2002), heeft president Bush een assertief militair interventiebeleid geponeerd om een zogenaamde ‘As van het Kwaad’ te neutraliseren. Deze ‘As’ zou bestaan uit antiwesterse landen als Iran, Irak en Noord-Korea, regimes die tevens ambities hebben om massale vernietigingswapens te verkrijgen. Bush maakte in zijn toespraak duidelijk dat de VS zich voorbereiden op een lange, moeizame strijd waarbij zij zich niet verlaten op de steun van bondgenoten: ‘But some governments will be timid in the face of terror. And make no mistake about it: If they do not act, America will.’

Zeker ten tijde van ‘oorlog’ — zoals de strijd tegen het internationale terrorisme door de VS stevast worden genoemd — kan Bush rekenen op brede politieke en maatschappelijke steun voor zijn beleid. De Democraten bekritiseren Bush weliswaar om zijn binnenlandse (economische) aanpak, maar weten dat elk afkeurend woord op diens veiligheidsbeleid uitgelegd zal worden als ‘onpatriottistisch gedrag’, iets wat in de Amerikaanse politiek dodelijk is. Dit is ook de reden waarom Bush in oktober 2001 zonder enig probleem zijn *USA Patriot Act* door het Congres kon loodsen, een serie antiterrorismewetten dat afbreuk doet aan diverse fundamentele rechten van Amerikaanse burgers (en anderen die zich op Amerikaans grondgebied bevinden), en de mogelijkheden van het justitiële apparaat dusdanig vergroten dat mensenrechtenorganisaties zich serieus zorgen maken.<sup>13</sup> Om dezelfde redenen werd Bush’ nieuwe defensiebudget (voor FY 2003) van \$379 miljard zonder slag of stoot door het Congres geaccepteerd. Deze sprong in het defensiebudget (van meer dan 14%) is de grootste van de afgelopen 20 jaar, en de VS besteden nu per jaar bijna tweemaal zoveel aan defensie als alle EU-lidstaten tezamen. In de Amerikaanse context heet dit een *war budget*, en het vormt daarmee de meest pregnante getuige van het feit dat de VS zich niet alleen kwetsbaarder voelen dan ooit, maar tevens letterlijk aangevallen en zelfs belegerd. Het gevoel overheerst dat

---

12) Deze verschillen in benadering van Amerika’s buitenlands beleid waren al zichtbaar voor ‘9-11’. Stephen Fidler, ‘Between two camps’, *Financial Times*, 14 februari 2001, en Jane Perlez, ‘Discord in the Bush team’, *International Herald Tribune*, 13 maart 2001. John Bolton was tot januari 2001, vice-president van de conservatieve denktank American Enterprise Institute in Washington DC.

13) Zie o.a. Ronald Dworkin, ‘The threat to patriotism’, *The New York Review of Books*, 28 februari 2002.

het — evenals ten tijde van de Koude Oorlog — nu een kwestie is van erop of eronder, van leven en dood.

Ondanks de officiële scheiding tussen kerk en staat, ontstaat toch snel de indruk dat we hier getuige zijn van een existentiële strijd tussen *God's own country*, als leider van de 'beschaafde wereld', en het ultieme Kwaad. De moralistische toon en apocalyptische visie en metaforen die de toespraken van Bush kenmerken, onderstrepen het religieus getinte denkraam van deze regering.<sup>14</sup> Het is dan ook zeker geen toeval dat Bush de strijd tegen het terrorisme in eerste instantie met het label 'kruistocht' had voorzien.

Het is natuurlijk altijd moeilijk in te schatten in hoeverre deze retorische onstuimigheid in beleid zal worden vertaald. Ervaren Amerika-*watchers* spreken dan ook sussende woorden met als boodschap dat de soep ook dit keer wel niet zo heet zal worden gegeten als hij nu wordt opgediend.<sup>15</sup> Maar toch, ook retoriek is niet zonder consequenties. De demonisering van politieke tegenstanders beperkt de mogelijkheden om via diplomatieke wegen oplossingen te vinden. Wanneer Europa — inclusief Rusland — niet bereid is om de betrekkingen met een land als Iran op te schorten, wordt dit gezien als een gebrek aan loyaliteit aan de VS en (daarom) per definitie als suspect. Ook Japan heeft een andere kijk op de beste strategie om een land als Noord-Korea te 'normaliseren'. Tijdens zijn bezoek aan Tokio, twee weken na zijn 'As van het Kwaad'-toespraak, verklaarde president Bush weliswaar dat een militaire actie tegen Noord-Korea onwaarschijnlijk zal zijn. Maar het blijft onzeker of Washington wat de andere twee 'kwaden' (i.e., Iran en Irak) betreft ook water bij de wijn wil doen.

### ***Principieel leiderschap***

Het is duidelijk dat er in zo'n strijd nauwelijks plaats is voor grijstonen. 'Bondgenoten' worden slechts geaccepteerd op basis van de concrete bijdragen die ze kunnen leveren en zo lang ze dienstbaar zijn aan de goede zaak. De Amerikaanse aanpak is gericht op maximale flexibiliteit in de vorming van internationale coalities. Wolfowitz heeft duidelijk gemaakt dat 'the mission must determine the coalition, the coalition must not determine the mission (...) As a corollary, there will not be a single coalition, but rather different coalitions for different missions.'<sup>16</sup> De *modus operandi* van de regering Bush is daarom duidelijk: eerst het doel bepalen, dan pas nadenken over de stappen om dit beleid te realiseren.

Dit heeft zeker zijn voordelen, maar het maakt tevens duidelijk dat de NAVO niet wordt gebruikt als het centrale institutionele platform waarop het

14) Hermann Lübke, 'Die Gebete des Präsidenten', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 oktober 2001.

15) Zoals Rik Kuethe schrijft: 'Veel meer dan West-Europa zijn de Verenigde Staten een retorische samenleving.' In 'Het gelijk van Bush', *Elsevier*, 16 februari 2002.

16) Zie de lezing van Paul D. Wolfowitz op de 38<sup>ste</sup> Munich Conference on Security Policy, 2 februari 2002. Online: <http://www.securityconference.de> (28 maart 2002).

westerse antiterrorismebeleid wordt gecoördineerd. Ook spelen de Europese bondgenoten in deze aanpak een ondergeschikte rol. Bush was in zijn *State of the Union*-toespraak daarentegen bijna lyrisch over de Pakistaanse president Musharraf en diens 'krachtdadige leiderschap' om 'de parasitaire terroristen te elimineren'. Ook Turkije wordt — als seculair moslimland — vaak naar voren geschoven als een toonbeeld van loyaliteit en samenwerking met de VS. Het gaat Bush hierbij met name om de *praktische* bijdrage van een coalitiepartner, waarbij veelal voorbij wordt gegaan aan bestaande institutionele verbanden (zoals de NAVO). Dit is het gevolg van het *no nonsense* en *America first*-beleid dat nu in geheel Washington de boventoon voert. Deze vorm van 'principeel leiderschap' gaat bovendien gepaard met een *take-it-or-leave-it*-houding, waarbij van mogelijke partners wordt verwacht dat ze zich aansluiten achter de VS maar geen suggesties of kritiek leveren over de te volgen koers. De columnist Charles Krauthammer vatte deze gedachte samen in de titel van een essay in *Time Magazine*: 'America rules: Thank God. Who else should call the shots? China? Iran? The Russian mafia?'<sup>17</sup>

Hoewel de VS na de Golf Oorlog van de beginjaren '90, via de campagnes in Bosnië en Kosovo, zich steeds meer zijn gaan richten op militaire oplossingen voor politieke problemen, is Europa zich pas ná '9-11' bewust geworden van de politieke en militaire kloof die zich nu zo duidelijk manifesteert. Menig trouw bondgenoot weigert de ontnuchterende werkelijkheid onder ogen te zien dat zijn mening en diensten door de VS terzijde worden geschoven, niet worden gewaardeerd of, wellicht erger nog, compleet worden veronachtzaamd. Irwin Stelzer formuleerde deze realiteit als volgt: 'In short, those who matter [in Washington] are convinced of two things: the important business of the world will be done by America, which will not let any coalition dictate its mission; and Europe is largely irrelevant to our efforts to make America safe from further harm.'<sup>18</sup> Dit soort woorden zijn voor Europese landen maar moeilijk te verkroppen en de pijnlijke diplomatieke stilte die in Europa merkbaar is na elk nieuw salvo van Amerikaans retorisch of militair geweld, is dan ook bijna met handen te vatten.

Het probleem is dat deze Amerikaanse *jetzt erst recht*-mentaliteit door velen wordt gezien als een bewijs van arrogantie en een bevestiging dat de VS zich onder het mom van 'de oorlog tegen het terrorisme' ontdoen van alle schroom om de wereld vorm te geven naar Amerikaans model. Het is na Bush' *State of the Union*-toespraak duidelijk geworden dat de neoconservatieve Republikeinse agenda het Amerikaanse beleid domineert. Deze vleugel — waaronder vice-president Dick Cheney en minister van defensie Donald Rumsfeld — heeft al jaren de regering Clinton beticht van multilateralisme en een uitverkoop van de Amerikaanse waarden in het binnen- en buitenlandse beleid. Zij ziet geen enkele reden waarom de VS niet van hun economische en militaire superioriteit gebruik zouden mogen maken om hun nationaal belang te

---

17) *Time Magazine*, 4 augustus 1997.

18) Irwin Stelzer, 'Bush turns away from the weaklings of Europe', *The Times*, 19 februari 2002. Stelzer behoort tot de neoconservatieve opinieliders die vooraan staan om met name de EU als een enigszins perfide project te diskwalificeren.

behartigen, ook wanneer daarbij 'coercive diplomacy' of militair geweld (inclusief 'pre-emptive strikes') gebruikt zou moeten worden. De Republikeinen hebben tevens lering getrokken uit de Kosovo-oorlog, die door de NAVO werd gecoördineerd, maar veelal door Amerikaanse strijdkrachten ten uitvoer werd gebracht. Het Pentagon wil deze ervaring niet meer herhalen. Het wil niet vechten 'met één arm op de rug', en niet worden gekoeioneerd door Franse politici en andere Europese farizeeërs die zich met elke tactische beslissing willen bemoeien.<sup>19</sup>

Dit alles past in het neoconservatieve wereldbeeld waarin de VN wordt verguisd, het internationale recht en verdragen worden gezien als een blok aan het been, en bondgenoten (ook binnen de NAVO) als welkome maar tijdelijke medestanders. Washington's neoconservatieve elite is geënt op de ideeën van de politiek filosoof Leo Strauss die beweert dat 'rechtvaardige staten' geleid moeten worden door een morele, religieuze en patriottistische elite, en dat elke vorm van multilateralisme en beperking van de individuele vrijheid uit den boze is.<sup>20</sup> Shadia B. Drury maakt in haar boek *Leo Strauss and the American Right* duidelijk hoe deze filosofie tot een dominante stroming in het politieke landschap van de hedendaagse VS is geworden.<sup>21</sup> Het is een unieke melange van ideeën gericht op de uitbouw van de Amerikaanse militaire macht met beroeping op zowel de Bijbel als de *Stars and Stripes*. Zoiets is in West-Europa nauwelijks meer voorstelbaar.<sup>22</sup>

Drury maakt tevens duidelijk dat er niets conservatiefs is aan de neoconservatieve beweging. Ze merkt terecht op dat historisch gezien, 'links' staat voor een radicale verandering van de samenleving, terwijl 'rechts' opkomt voor de *status quo*. De huidige neoconservatieve politieke elite onder Bush is eerder geneigd om radicale koerswisselingen door te zetten, zowel binnen de VS als daarbuiten. Voor Europa en de rest van de wereld is het daarom van belang te realiseren dat de regering Bush bereid is om de internationale spelregels te veranderen naar Amerikaans beeld en prioriteiten. In die zin is de huidige Amerikaanse regering 'radicaal' te noemen. Bovendien volgt Bush de politieke filosofie van Strauss (die weer is geënt op het werk van Carl Schmitt), met als uitgangspunt dat een politieke orde slechts stabiel kan zijn wanneer er een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen 'wij' en 'zij'. Strauss ziet de wereld als een kosmische strijd tussen goed en kwaad, en hij benadrukt dat de politieke elite tot taak heeft een atmosfeer van permanente crisis te

19) Philip H. Gordon, 'NATO after 11 September', *Survival*, jrg. 43, no. 4 (winter 2000), p.4.

20) Paul Wolfowitz, John Walters (de 'drugs tsaar'), en John Ashcroft (minister van justitie) zijn de meest bekende Strauss-discipelen binnen de regering Bush.

21) Shadia B. Drury, *Leo Strauss and the American Right* (New York: St. Martin's Press, 1997). Zie tevens Jay Winik, *On the Brink* (New York: Simon & Schuster, 1996), en Kenneth L. Deutsch en John A. Murley (red.), *Leo Strauss, the Straussians, and the American Regime* (Lanham, MD, Rowman and Littlefield, 1999).

22) Het is niet verwonderlijk dat in het huidige politieke klimaat ook 'Realistische' academische denkbeelden aan invloed winnen. Zie bijv. de nieuwe boeken van John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2001), waar de 'logic of offensive realism' wordt geïntroduceerd, en Robert D. Kaplan, *Warrior Politics* (New York: Random House, 2001).

bewerkstelligen om deze strijd uiteindelijk ook winnend af te sluiten. Het pas aangevangen gevecht met het internationale terrorisme biedt de neoconservatieve elite binnen de regering Bush een unieke mogelijkheid om haar 'permanente revolutie' door te zetten. Binnen de VS gaat dit gepaard met een politiek van religieuze bezinning (gebaseerd op 'faith-based communities'), in de buitenlandse politiek met een onstuimige vorm van unilateralisme gebaseerd op een beperkte definitie van Amerika's nationale belang.

Bush' nadruk op de 'As van het Kwaad' en de dreiging van massale vernietigingswapens kan daarom meer zeer ten dele worden verklaard door de gebeurtenissen van '9-11'. Dit geldt tevens voor de sterke stijging van het defensiebudget. De opwaardering van de *rogue states* (oftewel 'schurkenstaten') past immers goed in het Republikeinse voornemen om ondanks alle internationale weerstand een rakettenafweersysteem te ontwikkelen. De VS hebben het ABM-verdrag al in de mottenballen gedaan, hetgeen door Rusland stilzwijgend is geduld; de Europeanen hebben *überhaupt* geen andere optie dan het Amerikaanse besluit te accepteren. De andere defensieprojecten die nu op de rails worden gezet passen eveneens in het streven een blijvende voorsprong te verkrijgen door middel van de zogenaamde *revolution in military affairs* (RMA). Deze militaire superioriteit moet de VS meer geopolitieke armslag geven, terwijl de herboren Gulliver zich niet langer gebonden voelt aan de vele internationale conventies en verdragen die voorheen zijn macht temperden. Dit is ook de reden waarom Washington het ABM-verdrag heeft opgezegd: de VS willen niet vatbaar zijn voor afpersing wanneer ze zich op het internationale oorlogspad begeven.

Amerika is daarmee versterkt uit de '9-11'-episode tevoorschijn gekomen. De VS hebben hun Vietnam-syndroom nu voorgoed achter zich gelaten en zijn bereid om hun rol als wereldomspannende macht kordaat op zich te nemen. De rol van de Lilliputters lijkt voorlopig beperkt tot lijdzaam toeschouwen.

### ***De boze buitenwereld***

Het valt voor velen echter moeilijk te accepteren dat de VS zich opdringen als 's werelds politieke leider, rechter, politieagent en, uiteindelijk, beul. De VS kunnen in grote delen van Europa rekenen op sympathie en een positieve grondhouding ten aanzien van alles wat Amerikaans is. Maar ook hier zal een kritische grens worden bereikt wanneer de VS Irak door militaire druk en geweld hun wil opleggen. Op 12 februari 2002, verklaarde Powell dat '[w]ith respect to Iraq, it has long been, for several years now, a policy of the United States government that regime change would be in the best interest of the region, the best interest of the Iraqi people. And we are looking at a variety of options that would bring that about.'<sup>23</sup> Slechts een dag later werd bekend gemaakt dat het Pentagon en de CIA voorbereidingen aan het treffen waren

---

23) 'Powell says U.S. is weighing ways to topple Hussein', *The New York Times*, 13 februari 2002.

voor een invasie van (naar schatting zo'n 200,000) Amerikaanse troepen. Inmiddels zijn de militaire voorbereidingen gestart in de VS-hoofdkwartieren in Saoedi-Arabië (van de Amerikaanse luchtmacht); Koeweit (landmacht); en Bahrein (marine).<sup>24</sup> Alleen Groot-Brittannië lijkt bereid om zich zowel politiek als militair achter de VS te scharen wanneer Washington tot aanvallen overgaat.<sup>25</sup> Met name de EU's 'neutrale' lidstaten (Ierland, Finland, Oostenrijk en Zweden) zijn ofwel terughoudend, of staan ronduit afwijzend tegenover zo'n militaire actie. Ook Duitsland zal naar het zich laat aanzien aandrigen op een VN-mandaat middels een eenduidige resolutie van de Veiligheidsraad. De EU zal in ieder geval niet de cohesie en daadkracht hebben om de VS volwaardig te ondersteunen, en zeker niet om een geloofwaardig alternatief 'schurkenstaat'-plan op tafel te leggen. Maar daarover later meer.

Ook voor Rusland vormt Irak de Rubicon die niet overschreden kan worden. President Vladimir Poetin heeft nu al veel problemen om de Russische publieke opinie en politieke elite te overtuigen dat zijn welwillende houding ten aanzien van de VS na '9-11' zijn vruchten afwerpt. De NAVO heeft gepoogd om Moskou meer invloed te geven op de besluitvorming binnen de Alliantie. De NAVO-top van november 2001 heeft de deur voor Rusland op een kier gezet, maar nog niet helemaal geopend. De verwachtingen waren hooggespannen omdat de Britse premier Tony Blair een nieuw te vormen Rusland-NAVO Raad in het vooruitzicht had gesteld waarin Moskou medezeggenschap zou krijgen op cruciale deelterreinen van het NAVO-beleid (waaronder crisismanagement, non-proliferatie en de militaire aanpak van het internationale terrorisme). Onder druk van een sceptisch en behoudend Pentagon is deze nieuwe raad er echter niet gekomen. Het NAVO-communiqué van 6 december verklaarde slechts dat er gezocht moet worden naar 'nieuwe, effectieve mechanismen voor consultatie, samenwerking, gezamenlijke besluitvorming en actie'. De NAVO heeft nu tot de Reykjavik-top van 14-15 mei 2002 de tijd om dit institutioneel vorm te geven.

Maar het is de vraag of de ommekeer in de Amerikaans-Russische betrekkingen ook zal plaatsvinden.<sup>26</sup> In Rusland groeit de scepsis over het Amerikaanse optreden na '9-11', want Moskou voelt zich door de VS niet serieus genomen, en zelfs keer op keer geschoffeerd. De leider van de Russische communisten Gennadi Zjoeganov, stelde onlangs dat waar 'Gorbatsjov de partij heeft gedumpt, en Jeltsin de Sovjetunie heeft vernietigd (...) we vandaag zien dat Poetin de geostrategische ruimte opgeeft die Rusland de afgelopen 1000 jaar heeft verdedigd'.<sup>27</sup> Er is veel argwaan over de Amerikaanse intenties in Centraal-Azië, de voormalige Russische invloedssfeer waar nu legereenheden van de VS zijn gestationeerd om vanuit de regio de Al-Qaeda-beweging uit te roeien. De VS hebben nu militaire bases ingericht in dertien landen rondom Afghanistan, waaronder Oezbekistan, Tadzjikistan, Kirgizië en Georgië. Met

24) 'US targets Saddam', *The Guardian*, 14 februari 2002.

25) 'Blair steunt visie VS op acties tegen Irak', *NRC Handelsblad*, 8 april 2002.

26) Anatol Lieven, 'The secret policemen's ball: The United States, Russia and the international order after 11 September', *International Affairs*, jrg. 78, no. 2 (april 2002).

27) 'Putin's risky strategy', *Financial Times*, 12 februari 2002.



name Russen van nationalistische huize menen maar al te vaak dat de terreuraanslagen voor de VS een geschenk uit de hemel zijn geweest, aangezien er nu een prima excuus is om de Centraal-Aziatische olie niet via Rusland, maar via een door de VS beheerst Afghanistan naar het Westen te pompen.<sup>28</sup> Bovendien zijn de door de VS aangewezen 'schurkenstaten' traditionele Russische handelspartners, en zelfs bij tijd en wijlen strategische bondgenoten. Het valt moeilijk voor te stellen dat Moskou daarover opeens anders gaat denken, ook al is Poetin genuanceerder en flexibeler dan zijn voorgangers. Dit vormt natuurlijk geen goede basis voor verdere toenadering tussen de VS en Rusland. De mogelijke Amerikaanse aanval op Irak werpt ook hier al zijn schaduw ver vooruit, met alle negatieve gevolgen van dien.

Deze afkeurende geluiden uit het buitenland worden door de VS geregistreerd, maar zeker niet gewaardeerd. De kritische noten die voor het eerst onomwonden door Védérine, Patten en Fischer zijn geplaatst (in februari 2002), werden door minister Powell gepareerd met een oproep voor meer respect voor de Amerikaanse aanpak.<sup>29</sup> Hij stelde vervolgens dat 'Europese collega's net zo snel moesten inhakken op Irak als ze inhakken op ons als de president een sterke, principiële toespraak houdt.'<sup>30</sup> Deze houding maakt samenwerking tussen Europa en de VS niet gemakkelijker. De Amerikaanse ambassadeur bij de EU Rockwell Schnabel, verklaarde zelfs dat 'as time goes on, we believe it will be more difficult to work as partners.'<sup>31</sup>

Dit Europese commentaar stuit klaarblijkelijk niet alleen op veel onbegrip, maar het bevestigt Washington ten ene male dat het in de strijd tegen het terrorisme (maar ook in de bredere geopolitieke arena), niet op de steun en standvastigheid van 'bondgenoten' kan rekenen. Deze (hopelijk tijdelijke) *incompatibilité d'humeur* vormt op dit moment één van de grootste problemen in de transatlantische betrekkingen, omdat het open en eerlijke communicatie bemoeilijkt, zo niet onmogelijk maakt. Het is een uitdaging om deze onfortuinlijke situatie ten positieve te veranderen. Het dilemma is echter dat wanneer Europa kritiekloos de VS volgt, Washington niet wordt gedwongen tot de noodzakelijke introspectie, en wanneer Europa kritiek levert, de toch al broze basis van bondgenootschappelijk vertrouwen nog verder en sneller afkalft. Beide opties zijn even onaantrekkelijk.

---

28) 'Argwaan Moskou over intenties VS groeit', *NRC Handelsblad*, 17 januari 2002.

29) 'US asks allies for respect', *The Guardian*, 13 februari 2002.

30) 'Europa kan pijlen beter richten op Irak', *NRC Handelsblad*, 18 februari 2002.

31) Geciteerd in 'Solana seeks to soften Europe's anti-U.S. tone', *International Herald Tribune*, 20 februari 2002.



## 2 Een broos transatlantisch fundament

---

De problemen tussen Europa en de VS kunnen worden verdeeld in drie onderdelen:

- De NAVO vormt niet langer het exclusieve institutionele platform om de praktische veiligheidsproblemen van Europa en de VS effectief aan te pakken;
- De VS nemen door middel van een kwantumsprong in de RMA afstand van hun Europese bondgenoten, waardoor beide in de toekomst niet langer op basis van gelijkwaardigheid militaire operaties kunnen uitvoeren; en
- Europa en de VS delen niet langer dezelfde visie over de aanpak van 's werelds urgente problemen; bovendien zijn ze het ook over de definitie van die problemen onderling vaak oneens.

Gezien deze structurele uitholling van de transatlantische basis van het 'Westen', kan men zich afvragen hoe de samenwerking tussen Europa en de VS nog op de rails gehouden kan worden. Het lijkt echter nauwelijks twijfel dat ook de Amerikaanse hypermacht niet alles alleen kan. Bondgenoten zijn niet alleen nodig om de indruk van een Amerikaanse *Alleingang* weg te nemen, maar bovenal omdat elk diplomatiek initiatief zonder Europese steun uiteindelijk weinig kans van slagen heeft.<sup>32</sup> Economische sancties, politieke pressie, terrorismebestrijding en non-proliferatiepolitiek zijn per definitie gebaseerd op een zo breed mogelijk internationaal draagvlak. Niettemin valt de onzekerheid in Europa's hoofdsteden over de toekomst van de transatlantische betrekkingen niet meer te ontkennen.

De vraag is even klassiek als dringend: Wat te doen? Voordat we op deze vraag verder kunnen ingaan, is het zinvol om eerst nauwkeurig te analyseren hoe fundamenteel en acuut de problemen nu precies zijn.

---

32) Dit argument wordt in de VS het meest eloquent geformuleerd door Joseph S. Nye. Zie zijn 'Seven tests. Between concert and unilateralism', *The National Interest*, no. 66 (winter 2001/2).

### ***Een overtollige NAVO?***

Slechts 24 uur na de val van de Twin Towers, verklaarden de NAVO-lidstaten Artikel 5 van het Verdrag van Washington van toepassing. Dit was in een zeer emotionele periode waarin de Europese bondgenoten hun 'onbegrensde solidariteit' met de VS verkondigden. Zelfs *Le Monde* kopte 'nous sommes tous Américains'.<sup>33</sup> Deze periode van loyaliteit heeft slechts vijf maanden mogen duren.<sup>34</sup> Sinds februari 2002 is het debat over de toekomst van de NAVO voor de zoveelste maal aangevangen en worden de klassieke vragen weer eens uit de kast gehaald en opgepoetst: Wat is de strategische relevantie van de NAVO? Hoe kan het probleem van *burden-sharing* worden opgelost? Moeten Europa en de VS wellicht gaan nadenken over een nieuwe 'Transatlantische Overeenkomst' — een nieuwe *Grand Bargain* — die de veranderde strategische omstandigheden na '9-11' recht doet?

Het is zeker niet zo dat de NAVO géén enkele rol van betekenis heeft gespeeld. Behalve het 'activeren' van Artikel 5, werd er aan de VS onvoorwaardelijke overvluchtrechten gegeven en zijn er diverse AWAC's radarvliegtuigen in de VS actief om het Amerikaanse luchtruim te beschermen. Bovendien heeft de NAVO een waarde gehad die vaak wordt onderschat: de langdurige en effectieve (politieke en militaire) samenwerking tussen NAVO-lidstaten, Midden-Europese en Centraal-Aziatische landen binnen een forum als de Euro-Atlantische Partnerschapsraad (EAPR), heeft de coalitievorming na '9-11' zeker vergemakkelijkt. Tevens konden de Europese landen binnen de *International Security Assistance Force* (ISAF), die sinds januari 2002 met VN-mandaat een schijn van orde in Afghanistan creëert, efficiënt samenwerken op basis van hun gemeenschappelijke NAVO-achtergrond.

Dit alles is zeker niet onbelangrijk. Toch had menig een meer verwacht en gehoopt dat de NAVO deze kans zou aangrijpen om zijn strategische rol in het post-Koude-Oorlogstijdperk verder vorm te geven. Dit is niet gebeurd. Carl Bildt, Zwedens voormalige premier, vroeg daarom onlangs: 'Will the Americans ever fight a war through NATO again? It's doubtful. The United States reserves the right to itself to wage war, and dumps on others the messy, expensive business of nation-building and peace-keeping.'<sup>35</sup> De Amerikaanse Senator Richard Lugar (Indiana-R) verklaarde daarom in januari 2002: '[I]f NATO does not help tackle the most pressing security threat to our countries today — a threat I believe is existential because it involves the threat of weapons of mass destruction — it will cease to be the premier alliance it has been and will become increasingly marginal.'<sup>36</sup>

33) Jean-Marie Colombani, 'Nous sommes tous Américains', *Le Monde*, 12 september 2001.

34) *The Observer* meldde op 17 maart 2002, natuurlijk ironisch bedoeld, dat '[f]igures show that even as the second [WTC] tower fell, people were switching off their televisions, complaining they'd seen it all before.' Armando Iannucci en Chris Morris, 'Six months that changed a year'.

35) Peter Beaumont en Ed Vulliamy, 'Armed to the teeth', *The Observer*, 10 februari 2002.

36) Richard G. Lugar, 'Lugar says NATO must join war on terrorism', 17 januari 2002. Online: <http://www.senate.gov/~lugar> (28 maart 2002).

Achter de schermen en verborgen voor de media, speelt de NAVO echter wel degelijk een rol op het brede beleidsterrein van terrorismebestrijding. Zo heeft de NAVO een Centre for Weapons of Mass-Destruction dat zich onder andere richt op de bescherming van strijdkrachten en bevolking voor nucleaire, chemische en biologische wapens. Het analyseert tevens het gevaar van proliferatie en de mogelijkheden van een rakettenafweersysteem. In het kader van het 'Defence Capabilities Initiative' (DCI) — dat zich richt op militaire modernisering — wordt bovendien gekeken hoe NAVO-strijdkrachten relevant kunnen zijn voor de nieuwe dreiging van het internationaal terrorisme. Tijdens de NAVO-top in Praag, komende november, zullen ook op dit terrein nieuwe, concrete voorstellen op tafel worden gelegd.

Hoe kunnen die voorstellen eruit zien? Lord Robertson heeft vier gebieden aangegeven waarop de NAVO een belangrijke rol kan spelen. Ten eerste zal de NAVO zich moeten ontwikkelen tot een centrale spil op het gebied van militaire informatievergaring en -verwerking. Terroristen zijn noch gewone criminelen, noch soldaten, en de NAVO moet in dit nieuwe, grijze gebied een grotere rol gaan spelen.<sup>37</sup> Ten tweede moet de NAVO de strijdkrachten en de bevolking helpen zich beter te beschermen tegen mogelijke terreur-aanvallen. Ten derde moet de NAVO zich beter gaan voorbereiden op het management van de consequenties van een werkelijke terreuraanval, dit in nauwe samenwerking met de lokale en nationale burgerbeschermingorganisaties. Ten slotte moet de NAVO voorbereid en bereid zijn om militair in te grijpen — *à la* Afghanistan — tegen verdachte terroristische bewegingen. Dit is niet alleen op zichzelf al nuttig, aldus Robertson, maar het heeft tevens een afschrikkend effect.<sup>38</sup>

De NAVO grijpt samenwerking op het antiterrorisme-beleid tevens aan om de banden met een aantal cruciale partners aan te halen, met name met Rusland. De NAVO pocht op een geregeld contact met de relevante Russische ministeries. Vooral omdat president Poetin zich op dit gebied tot een belangrijke steunpilaar heeft ontwikkeld, is het van belang dat in ieder geval de institutionele schijn van samenwerking hoog wordt gehouden. De structuur en taak van de toekomstige NAVO-Rusland Raad zullen aangeven in hoeverre de Alliantie bereid is om Moskou ook daadwerkelijk bij het westerse beleid (voor zover dit in de NAVO wordt vormgegeven) te betrekken. Het is vooralsnog niet duidelijk of Rusland bereid is om concreet invulling te geven aan de beloften van samenwerking; hetzelfde geldt overigens voor de NAVO en zijn lidstaten. De geostrategische belangen lopen vaak niet parallel en de argwaan over de werkelijke Amerikaanse doelstellingen in Centraal-Azië neemt toe. Bovendien heeft Moskou een eigen antiterrorisme agenda in het onderdrukken van de

---

37) Dit zal echter niet gemakkelijk worden aangezien 'intelligence'-vergaring nog steeds nationaal georganiseerd blijft.

38) 'NATO-Russia cooperation in combating terrorism: A good idea whose time has come.' Lezing van Lord Robertson op de NAVO-Rusland Conferentie over de NAVO's militaire rol in de bestrijding van het internationale terrorisme, gehouden op het NATO Defence College (Rome), 4 februari 2002.

rebellie in Tsjetsjenië, wat weer een doorn in het oog is van veel westerse regeringen en mensenrechtenorganisaties.

Ondanks deze obstakels lijkt een nauwere politieke en institutionele band tussen de NAVO en Rusland een onverwachte en welkome bonus van '9-11'. Door Rusland erbij te betrekken, heeft de NAVO in een bekoorlijke striptease weer wat Koude-Oorlogskleren afgelegd op de weg naar coöperatieve veiligheid. Dit is een koene beslissing die niet geheel zonder risico's is geweest. Toch moet deze stap worden toegejuicht, en niet alleen omdat Ruslands medewerking in de veldtocht tegen het terrorisme onontbeerlijk is. De praktische relevantie van de NAVO ligt immers niet meer zozeer in het coördineren en uitvoeren van militaire operaties. Om de nieuwe dreiging van internationaal terrorisme en proliferatie het hoofd te bieden, zou de NAVO er goed aan doen om zich om te vormen tot een solide pan-Europees veiligheidsforum waarbij in noodgevallen kan worden teruggegrepen op militaire machtsmiddelen. Dit is de nieuwe uitdaging voor de NAVO, en nauwe samenwerking met Rusland is daarbij een stap in de goede richting.

De rol van de NAVO is dus zeker niet per se uitgespeeld, maar de organisatie zal zichzelf wel opnieuw moeten uitvinden om blijvend relevant te zijn voor de waarborging van de veiligheid binnen de Atlantische ruimte. Zo is Artikel 5 door de gebeurtenissen van '9-11' voorgoed van karakter veranderd. Het is nu geworden tot een glorieuze solidariteitsverklaring, een symbool van lotsverbondenheid tussen landen die zich tot het 'Westen' rekenen. Sinds '9-11' is het mythische karakter van de wederzijdse bijstandsclausule verbleekt, aangezien de VS niet serieus van het aanbod tot militaire ondersteuning van de NAVO-lidstaten gebruik hebben gemaakt. Het Artikel 5 activeren is nu dus meer een teken van solidariteit die de *mogelijkheid* opent dat de NAVO en zijn lidstaten bij een militaire operatie worden betrokken; maar zeker geen automatisme of garantie dat dit ook werkelijk gebeurt. Dit betekent dat '9-11' het politieke karakter van de NAVO heeft versterkt, ten koste van de militaire betekenis van het bondgenootschap.

Dit maakt in de toekomst de uitbreiding van de NAVO ook minder gecompliceerd, omdat niemand zich meer zorgen hoeft te maken over netelige kwesties als de verdedigbaarheid van Letland (tegen een denkbeeldige Russische dreiging), of het geografische isolement van Hongarije. Al dit soort problemen staan nu in een duidelijk ander licht omdat de absolute zekerheid en het automatische karakter van Artikel 5 door de '9-11'-episod is ondergraven. Dit is op zichzelf zeker geen enorm verlies, mits de NAVO daartegenover iets in de plaats stelt dat in de huidige veiligheidsconstellatie wél relevant is.

### ***De militaire kloof***

De VS zijn op dit moment verwickeld in een wapenwedloop met zichzelf. President Bush heeft een verhoging van het Amerikaanse defensiebudget aangekondigd van US\$ 48 miljard (voor FY 2003), en een verdere stijging van US\$ 120 miljard gedurende de komende vijf jaar. Terecht worden de VS in Frankrijk dan ook beticht van *gigantisme militaire*: het Amerikaanse militaire

overgewicht krijgt pathologische trekken.<sup>39</sup> Ook landen die traditioneel veel sympathie koesteren voor de VS beginnen zich zachtjes aan af te vragen waar deze overweldigende militaire superioriteit toe zal leiden.<sup>40</sup> Wanneer de VS een kwantumsprong maken in de militaire toekomst, worden de traditionele Europese bondgenoten op een achterstand gezet, met alle gevolgen van dien. Met name de NAVO zou wel eens de ‘collaterale schade’ kunnen worden van de Amerikaanse RMA.

Behalve de financiering van veel nutteloze en achterhaalde militaire platformen, wordt een belangrijk deel van het Amerikaanse defensiebudget toch besteed op gebieden die er in de conflicten van de toekomst toe doen.<sup>41</sup> Het gaat hier met name om ‘sophisticated command, control, communication, computers, intelligence, surveillance and reconnaissance (C<sup>4</sup>ISR), data links, and precision guided munitions. This package of technological capabilities is one of the great force multipliers of the 21<sup>st</sup> century and its impact on military operations will only increase.’<sup>42</sup> De VS besteden bovendien gemiddeld US\$ 28.000 per jaar aan onderzoek en ontwikkeling (R&D) per soldaat, hetgeen vier keer zoveel is als het Europese gemiddelde.

Staatssecretaris Wolfowitz verklaarde al in mei 2001, dat de VS uit zullen gaan van de eigen kracht (‘capabilities-driven’) in de herstructurering van de Amerikaanse strijdkrachten, en niet meer — zoals te doen gebruikelijk — op basis van verwachte dreigingen (‘threat-driven’). Deze nieuwe benadering geeft de VS per definitie een ongekend overwicht op zowel traditionele bondgenoten als potentiële opponenten. Vanuit het neoconservatieve perspectief is deze strategische verschuiving vanzelfsprekend en slechts positief te waarderen. Voor de niet-Amerikaanse buitenwereld doemen hierdoor twee centrale vragen op. Ten eerste, zijn de VS op weg om een ‘nieuwe Amerikaanse eeuw’ vorm te geven, een nieuwe *Pax Americana*? Wanneer dit zo is, wat zijn daarvan de consequenties voor Europa en de transatlantische relatie? Ten tweede, wat betekent deze militaire voorsprong voor de praktische mogelijkheden voor bondgenootschappelijke samenwerking? Laten we beginnen met de laatste vraag.

De militaire operatie in Afghanistan heeft laten zien hoe oorlogsvoering er de komende jaren uit zal zien: speciaal getrainde commando-eenheden speuren met hun laptop computers, lasers en satelliettelefoons de doelen op, die vervolgens binnen een kwartier door B-2s, B-52s en andere bommenwerpers onschadelijk worden gemaakt. Dat deze commando’s zich te paard door het woeste Afghaanse berggebied bewegen, is zowel een teken van de Amerikaanse flexibiliteit als een voorproefje van de postmoderne oorlogsvoering die ons te

39) Nicolas Bavarez, ‘Etats-Unis: la tentation de la démesure’, *Le Monde*, 26 mei 2001.

40) Lawrence Freedman, ‘War designed for one’, *The World Today*, jrg. 53, nos. 8-9 (augustus/september 1997), en David C. Gompert, Richard L. Kugler en Martin C. Libicki, *Mind the Gap. Promoting a Transatlantic Revolution in Military Affairs* (Washington DC: National Defence University, 1999).

41) ‘Transformation postponed’, *The Economist*, 16 februari 2002.

42) Gordon Adams, ‘Convergence or divergence? The future of the transatlantic defence industry’, in Simon Duke (red.), *Between Vision and Reality. CFSP’s Progress on the Path to Maturity* (Maastricht: European Institute of Public Administration, 2000), p. 180.

wachten staat.<sup>43</sup> De B-52s opereerden tijdens deze oorlog vanaf het eiland Diego Garcia (in de Indische Oceaan), terwijl de B-2s vanuit de Amerikaanse deelstaat Missouri binnen 44 uur heen en terug vlogen. Van belang is hier dat de VS zowel voor de te bombarderen doelwitten als de vliegroutes minder afhankelijk zijn geworden van medestanders en bondgenoten (behalve, wellicht, voor de overvluchtrechten). In deze hightech-oorlog hebben de VS niet alleen minder luchtmachtbases als logistieke steunpunten nodig, ook 'bondgenoten' die over Washington's schouders mee willen kijken en mee willen besluiten, worden gezien als nodeloze verdragingsfactoren. Binnen het Pentagon staan de meeste Europese bondgenoten nu al te boek als 'deficit contributors', met een navenant minieme politieke invloed.<sup>44</sup> Het nieuwe motto lijkt daarom: 'With allies like these, who needs enemies?'

En terecht. Want de nieuwe vorm van oorlog voeren drijft op flexibiliteit en een groot vertrouwen in de nieuwste militaire technologie. Dit sluit aan op de Amerikaanse ervaringen bij eerdere militaire operaties (zoals *Desert Storm*, *Deliberate Force*, *Desert Fox*, etc.); het sluit tevens aan bij de Amerikaanse strategische cultuur die nadrukkelijk de voorkeur geeft aan snelle, technologische oplossingen.<sup>45</sup> In Afghanistan hebben de Amerikaanse strijdkrachten meer dan 30 nieuwe militaire technologieën uitgetest. Zo werd voor de eerste maal een onbemand vliegtuig ingezet, de *Predator*, die ook werkelijk zijn doel (tanks) met *Hellfire*-raketten heeft aangevallen en vernietigd. Dit opent een blik in de toekomst van de oorlogsvoering, waar 'piloten' niet langer zelf in de cockpit zitten, maar vanuit veilige, afgelegen hoofdkwartieren in *real time* op hun computer en met behulp van een joystick hun doelwitten kunnen identificeren en elimineren. En dit alles natuurlijk zonder de zo gevreesde 'collaterale schade' die op het thuisfront de publieke steun zou kunnen ondermijnen. Ook de nu al beruchte thermobarische bom werd 'getest', evenals nieuwe radarsensoren en microwave-wapens die de vijand niet doden maar tijdelijk verlammen.<sup>46</sup>

Gezien het soms ronduit futuristische karakter van dit soort nieuwe wapens, is de stap naar sciencefiction snel gezet. De regering Bush heeft met de verhoging van de defensie-uitgaven een nieuwe fase ingeleid in de ontwikkeling

43) Chris Hables Gray, *Postmodern War. The New Politics of Conflict* (New York: The Guilford Press, 1997). Zo vermeldde de *Financial Times* op 25 maart 2002, dat het MIT een opdracht van het Pentagon had gekregen om hypermoderne gevechtsskleding te ontwerpen op basis van nanotechnologie. Het idee is dat de tenues zich qua kleur (middels sensoren) aanpassen aan hun omgeving, en tevens functioneren als een pantser dat zowel conventioneel geschut als chemische en biologische wapens kan afweren. Zie 'MIT comes to Washington's defence'. Zie ook de lezing van Rumsfeld over de veranderingen in de Amerikaanse strijdkrachten tot de National Defense University (Washington DC) op 31 januari 2002.

44) Lothar Rühl, 'Die transatlantische Kluft bricht auf', *Neue Zürcher Zeitung*, 26 februari 2002.

45) Colin S. Gray, 'Strategy in the nuclear age: The United States, 1945-1991', in Williamson Murray, MacGregor Knox en Alvin Bernstein (red.), *The Making of Strategy: Rulers, States, and War* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).

46) Vernon Loeb, 'Afghan combat a lab for honing military technology', *International Herald Tribune*, 28 maart 2002.



van zo'n hypermoderne strijdkracht. Minister Rumsfeld heeft zich ten doel gesteld om de rol van de in Afghanistan zo succesvolle commando-eenheden verder uit te bouwen. Hij wil tevens nog meer de nadruk leggen op flexibele, in computernetwerken ingebedde, hightech brigades.<sup>47</sup> Deze stap richting *Network-Centric Warfare* (NCW) brengt met zich dat Amerika meer controle dan wie ook krijgt over operationele factoren zoals ruimte en tijd, waardoor het een grotere armslag ontwikkelt op de strategische, operationele en tactische terreinen van oorlogsvoering. Voorlopig is Europa niet in staat (of bereid) deze sprong in de RMA te maken, met alle strategische consequenties van dien.

Ook hier gaat het weer om de toekomst van de NAVO en de transatlantische samenwerking. Lord Robertson wond er in een toespraak op 18 februari 2002 geen doekjes om: 'The huge additional investment [the US] is making in defence will make practical interoperability with Allies, in NATO or in coalitions, impossible. The gap between American forces on the one hand and European and Canadian forces on the other will be unbridgeable. For Washington, the choice could become: act alone or not at all. And that is no choice at all.'<sup>48</sup> Robertsons oplossing voor dit probleem is tweeledig. Ten eerste moeten Europese landen hun defensietaken serieuzer nemen en gezamenlijk — binnen het kader van het EVDB — orde op zaken stellen. Dit houdt in dat EU-lidstaten meer samen moeten werken en hun middelen bundelen. Voor Europa is de keuze duidelijk, aldus Robertson: 'modernisering of marginalisering'. Ten tweede moeten de VS dit proces van Europese samenwerking en modernisering ondersteunen. Robertson wijst met name op de noodzaak om de stringente Amerikaanse regelgeving op export controles and technologie transfer — die ook van kracht is ten aanzien van de meeste NAVO-bondgenoten (Groot-Brittannië lijkt een uitzondering op enkele terreinen) — te veranderen, teneinde Europa deelgenoot te laten zijn van de RMA.

Het is zeer de vraag of Europese landen bereid zijn het Amerikaanse marstempo bij te houden. Dit heeft niet alleen te maken met de versnippering van de Europese defensiemarkt en de georganiseerde chaos die doorgaat voor defensieplanning op Europese schaal. Europa heeft na het einde van de Koude Oorlog namelijk verzuimd om de nodige technologische militaire investeringen te doen. In principe hebben Europese landen dezelfde toegang tot hightech als de VS; de meest geavanceerde technologieën komen immers uit de commerciële sector en zijn nagenoeg op commerciële basis verkrijgbaar. In tegenstelling tot de VS heeft Europa echter nagelaten om structureel en consequent gebruik te maken van deze commerciële technologieën voor militaire doeleinden. Zoals Gordon Adams het formuleert: 'The lag in the appearance of large, system integrating defence contractors in Europa, combined with the low defence R&D investment and the lack of defence R&D coordination among the Europeans has created the RMA gap.'<sup>49</sup> Het gaat hier om zogenaamde 'system integrators'

---

47) Thomas Kleine-Brockhoff, 'Quantumsprung im Kriegshandwerk', *Die Zeit*, 14 februari 2002.

48) 'NATO: Enlarging and redefining itself.' Lezing van Lord Robertson gehouden op het Royal Institute of International Affairs (Londen), 18 februari 2002.

49) Adams in Duke (red.), p. 182.

die een spilfunctie hebben in het overdragen en aanpassen van commercieel gegenereerde hightech, ten behoeve van de militaire sector.

Een voorbeeld daarvan is de European Aeronautic Defense and Space Company (EADS), het militair-industriële conglomeraat van onder andere Aérospatiale Matra S.A. (Frankrijk), Construcciones Aeronáuticas S.A. (Spanje) en DaimlerChrysler Aerospace AG (Duitsland) dat in 1999 van start is gegaan. Een ander voorbeeld is BAe Systems dat hierbij eveneens een voorname rol speelt. Dit zijn de defensieclusters die het vereiste formaat hebben om deze rol van intermediair tussen puur commerciële technologie en militaire toepassing op zich te nemen. Maar waar in de VS deze clustering van defensie-industrieën al lang gaande is, heeft de trage Europese aanpak geleid tot een dito achterstand in defensiecapaciteiten. Dit betekent tevens dat de VS al de nodige nieuwe strategische concepten hebben geïntroduceerd en uitgewerkt (zoals NCW); ideeën waar Europese landen nauwelijks aan toe zijn gekomen. Ook hier zijn Amerikaanse commentatoren duidelijk: Europa is niet langer een serieuze militaire partner voor de VS. Richard Perle, de voorzitter van het Pentagon's *Defense Policy Board*, stelde onlangs dat de Europese strijdkrachten al zijn 'atrophied to the point of virtual irrelevance'.<sup>50</sup>

### ***Pax Americana***

De Amerikaanse militaire overmacht komt dus niet uit de lucht vallen. Zet de ontwikkelingen van de laatste tien jaar op een rijtje — van de Golfoorlog, Bosnië en Kosovo tot Afghanistan — en het wordt duidelijk dat we te maken hebben met een trend waarin de VS zich de mogelijkheid hebben gecreëerd (en zich de vrijheid hebben veroorloofd) om de politieke wereldagenda te domineren. Het Amerikaanse belang is daarbij doorslaggevend; conventies, verdragen en bondgenootschappen spelen een secundaire rol. Senator Jeff Sessions (Alabama-R) vergeleek het internationale recht onlangs met een benauwend netwerk van grote en kleine hinderlijkheden dat het de Amerikaanse Gulliver alleen maar lastig maakt.<sup>51</sup> De VS zijn slechts geïnteresseerd in verdragen en conventies wanneer deze in hun eigen nationale belang zijn. Dit is een reflectie van het 'à la carte multilateralisme' zoals dit werd geformuleerd door Richard Haass, directeur beleidsplanning van het State Department.

De VS eisen nu voor zichzelf het recht op om het internationale terrorisme te vuur en te zwaard te bestrijden. Zij zien zich daarin zowel gesteund als gelegitimeerd door resolutie 1368 van de VN Veiligheidsraad, die verklaart dat alle staten geroepen zijn om het internationale terrorisme te bevechten.<sup>52</sup> Perle formuleerde dit gevoel als volgt: 'We've been attacked, directly on our own territory, and thousands of our citizens have been killed. I don't think we need anybody's approval to defend ourselves.' Perle maakte ook

50) 'Transformation postponed', *The Economist*, 16 februari 2002.

51) 'Views of Bush's America and the world order', *Japan Echo* (December 2001), p. 9.

52) Carola Hoyos, 'UN charter and resolutions offer US action legal backing', *Financial Times*, 8 oktober 2001.

duidelijk dat de op handen zijnde uitbreiding van de militaire antiterrorismecampagne een soort lakmoesproef zal worden voor de geallieerde trouw aan de missie van de VS: '[T]he counterpoint is going to come, frankly, when we take this war beyond Afghanistan, and see then where our NATO colleagues line up'.<sup>53</sup> In dat opzicht scheidt de 'oorlog tegen het terrorisme' op een oudtestamentische wijze de bokken van de schapen, en het 'goede' van het 'kwade'.

We staan dus na '9-11' aan de wieg van een *Pax Americana*, een 21<sup>ste</sup> eeuw waarin de VS het moeten doen zonder economische, politieke of militaire opponent van een gelijk statuut. Terrorismen mag dan onder de wapenspreuk 'asymmetrische oorlogsvoering' de alleenheersende hypermacht bestoken, een gelijkwaardige tegenpartij wordt het niet. Men zou zelfs kunnen zeggen dat '9-11' juist de *Pax Americana* heeft versterkt en een zekere legitieme basis heeft geschonken. Met name in Rusland (en omstreken) is het algemeen gedachtegoed dat de VS zich onder het mom van de strijd tegen het internationale terrorisme het mondiale leiderschap aanmeten. Amerikaanse troepen en 'militaire adviseurs' zijn nu in tientallen landen actief; het Amerikaanse defensiebudget blijft gestaag groeien; Washington's unilateralisme wordt een *fait accompli*; het internationaal recht wordt een secundaire rol toegewezen, et cetera. Is het nu slechts wachten tot er zich een serieuze tegenstrever aankondigt die het Amerikaanse machtsmonopolie aanvecht?

Voorlopig is zo'n Amerikaanse tegenpool in geen velden of wegen te zien. Rusland noch China zijn 'geloofwaardige' vijanden voor de VS. De vraag is dan ook of het klassieke Realistische drama dat zich over de afgelopen eeuwen heeft afgespeeld — een drama waarin elk machtsvacuüm wordt gevuld en elke supermacht zijn eigen antipode oproept<sup>54</sup> — zich moet herhalen. Het is daarbij van groot belang te begrijpen dat het huidige Amerikaanse overwicht niet geheel (of zelfs voornamelijk) is gebaseerd op naakte, militaire macht. De Amerikaanse invloed drijft op zowel de wereldomspannende aantrekkingskracht van Britney Spears als de afschrikkende werking van de B-2. De goede wil en het positieve image die worden gecreëerd door de populaire Amerikaanse cultuur zijn het wezenlijke glijmiddel van het Amerikaanse buitenlandse beleid.<sup>55</sup> Zonder Disney en Hollywood zou het gebruik van Daisycutters allang als misdadig worden bestempeld. Maar tegelijk wordt de voortschrijdende McWorld door velen gezien als een bedreiging omdat het bestaande tradities en mores ondergraaft.

Deze tweeslachtigheid, deze haat-liefdeverhouding met de Amerikaanse massacultuur, wordt daarom gezien als zowel de oorzaak van de *jihad* (en het moslimextremisme), als wel de uiteindelijke oplossing van 's werelds conflicten. Benjamin Barber beschrijft in zijn bekende boek *Jihad vs. McWorld* de eerste poot van deze paradox; terwijl de meeste Amerikanen veronderstellen dat

53) "“We don't need anyone's permission”. A talk with Richard Perle', *The American Spectator* (November/December 2001), pp. 40-1.

54) Dit drama wordt het beste weergegeven in Henry Kissinger's *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994).

55) Zie o.a. Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990).

wanneer alle wereldburgers zich zouden gedragen en denken als zij, de wereldvrede binnen handbereik zou liggen.<sup>56</sup> Bovendien draagt de voortschrijdende mondialisering ertoe bij dat de Amerikaanse waarden, normen en levenswijze als de standaardutopie worden uitgedragen. Dit past zeker goed in Washington's visie van zichzelf als vaandeldrager van de 'beschaafde wereld'. De eigen dynamiek van de mondialisering betekent echter tevens dat de VS niet meer alléén de boodschap en beelden van deze 'American way of life' kunnen bepalen. Ook voor de VS is de 'amerikanisering' daarmee tot een Frankenstein-monster geworden.

Als 'welwillende hegemon' (*benign hegemon*) hebben de VS in het Westen de reputatie opgebouwd dat wat goed is voor Amerika, uiteindelijk ook zo slecht nog niet is voor de rest van de wereld. De VS stonden voor hun bondgenoten garant als de hoeksteen van de economische en politieke wereldorde. Tijdens de Koude Oorlog heeft Washington diverse internationale organisaties mee helpen opzetten die zeer duidelijk in het westers voordeel waren (waaronder de NAVO en het IMF). Het Amerikaans leiderschap werd gezien als een garantie voor een zekere vorm van internationale bestendigheid, een politiek klimaat waarin instituties en normen konden worden gecultiveerd (zie de theorie van de 'hegemoniale stabiliteit'). Decennialang heeft Europa daarom goed kunnen leven met een Amerikaanse supermacht die zorgvuldig, afgemeten maar toch kordaat gebruik maakte van zijn overmacht. Maar de vraag is nu of de VS deze stabiliserende rol nog wel op zich wensen te nemen.

De regering Bush heeft sinds zijn aantreden in januari 2001 — en met name sinds '9-11' — een beleid gevoerd dat de rol van internationale organisaties, verdragen en recht ondergraaft. Washington is steeds minder bereid om deze zogenaamde 'collectieve goederen' te leveren, en zeker niet in samenspraak met de traditionele bondgenoten.<sup>57</sup> Aangezien Europese landen voor de waarborging van hun (gezamenlijke) nationale belang in hoge mate afhankelijk zijn geworden van dit mondiale institutionele raamwerk, is dit reden tot grote zorg. Josef Joffe formuleerde het onlangs als volgt: 'As long as the United States continues to provide international public goods while resisting the lure of unilateralism, envy and resentment will not escalate into fear and loathing.' Joffe's advies aan Washington is eenduidig: 'Pursue your interests by serving the interests of others. Transform dependents into stakeholders. Turn America the Ubiquitous into America the Indispensable'.<sup>58</sup>

De aanslagen van 11 september hebben de bestaande unipolaire wereld daarom zeker niet beëindigd, maar eerder bevestigd en zelfs versterkt. De populaire these van tien jaar geleden die de zekere neergang van de Amerikaanse macht voorspelde (onder het geestelijk leiderschap van Paul Kennedy) is binnenstebuiten gekeerd: nu klagen de meesten slechts over Amerikaanse bedilzucht en arrogantie.<sup>59</sup> Maar waar de VS vroeger garant

56) Barber, *Jihad vs. McWorld* (New York: Times Books, 1995).

57) Joseph S. Nye, 'The American national interest and global public goods', *International Affairs*, jrg. 78, no. 2 (april 2002).

58) Josef Joffe, 'Who's afraid of Mr. Big?', in *The National Interest*, no. 64 (zomer 2001), p. 52.

59) Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Vintage Books, 1989).

stonden voor stabiliteit en veiligheid in de wereld, ontwikkelt het Amerikaanse unilateralisme zich steeds meer tot een Europees veiligheidsprobleem. Immers, wanneer Washington internationale verdragen en normen links laat liggen, ondermijnt dit de bestaande internationale rechtsorde. In de resulterende mondiale jungle geldt het recht van de sterkste, en daar heeft Europa geen enkele baat bij.

Wanneer het Pentagon werkelijk zou overwegen om tactische kernwapens in te zetten in de strijd tegen terroristen (hetgeen wordt gesuggereerd in het in maart 2002 uitgelekte *Nuclear Posture Review Report*), dan ondergraaft dit het fundament van het non-proliferatie verdrag (NPT), waardoor de verspreiding van massavernietigingswapens juist wordt aangemoedigd. De VS zijn nu bereid om kernwapens in te zetten tegen doelen die bestand zijn tegen een aanval met conventionele wapens; om nucleaire, chemische en biologische wapens van verdachte 'As'-landen te vernietigen; alswel 'in het geval van verrassende militaire ontwikkelingen.' Bovendien, wanneer Irak werkelijk militair wordt aangepakt, dan gebeurt dit zonder expliciete goedkeuring van de VN Veiligheidsraad, en is zo'n actie daardoor zonder basis in het internationale recht. Natuurlijk zouden ook Europeanen het verdwijnen van Saddam Hoessein alleen maar toejuichen, maar niet tot elke prijs.<sup>60</sup> Wanneer dit ten koste gaat van belangrijke verdagen en conventies, wanneer op de koop toe moet worden genomen dat het gebruik van kernwapens 'normaal' moet worden geacht, dan is dat voor de meeste Europeanen onacceptabel.

Europa wordt nu gedwongen om de relatie met de VS opnieuw te definiëren. Het institutionele kader van de transatlantische betrekkingen buiten het bekende NAVO-raamwerk is echter zeer beperkt. Zo heeft de EU ook geen gecoördineerd Amerika-beleid, terwijl het (bijvoorbeeld) wel een gemeenschappelijke strategie heeft uitgewerkt ten aanzien van landen als Rusland, Oekraïne, alswel het Middellandse Zeegebied. Er is klaarblijkelijk stilzwijgend van uitgegaan dat EU-lidstaten reeds een gemeenschappelijke visie hebben op hun relatie met de VS, een visie die niet hoeft te worden vastgelegd in een coherent beleid of een strategie die een duidelijk Europees perspectief aanbiedt. Zo'n gedeelde visie is er echter nog niet, maar moet er wel komen. Dit zou zowel voor Europa als voor de VS grote voordelen hebben. Het opent tevens mogelijkheden om de transatlantische betrekkingen in rustiger vaarwater te krijgen na de onstuimige post-'9-11' maanden. Aangezien de EU zich (nog) niet als een actor op het veiligheidsgebied heeft geprofileerd, wordt het tevens gemakkelijker om het transatlantische overleg te verbreden.

---

60) Hervé Kempf, 'La nouvelle doctrine nucléaire américaine et l'Europe', *Le Monde*, 26 maart 2002.



### 3 Managers van de nieuwe wereldorde

---

De komende jaren zullen met name in het teken staan van de strijd tegen het terrorisme. Zal Bin Laden gepakt worden, of slaat zijn Al-Qaeda-beweging nog eens toe met een wellicht nog catastrofalere aanslag met chemische of biologische wapens? Het is vanzelfsprekend dat deze thema's de meeste aandacht krijgen, met name wanneer de VS besluiten Irak (of andere 'As'-landen) militair aan te pakken. Wanneer Europa en de VS in deze op handen zijnde strijd niet gemeenschappelijk aan dezelfde kant zullen strijden, wordt de droom van een transatlantische gemeenschap ernstig verstoord. In het slechtste scenario zou het 'Westen' — natuurlijk anders dan Marx voorspelde — zelfs aan innerlijke politieke tegenstrijdigheden ten onder kunnen gaan.

Voor Europa én de VS vormt dit het grootste gevaar voor de komende jaren, wellicht een groter en serieuzer gevaar nog dan mogelijke terroristische aanslagen (die met massale vernietigingswapens uitgesloten). Want parallel aan de opkomst van het catastrofale terrorisme, worden westerse landen geconfronteerd met de moeilijke en moeizame opgave om vorm te geven aan een wereldorde die door de vergaande mondialisering uit het gareel dreigt te geraken. Er bestaat grote behoefte aan 'global governance', hetgeen, vrij vertaald, neerkomt op 'mondiale sturing.' Het gaat hier niet om een streven naar klassiek leiderschap, laat staan een poging tot wereldbestuur of een verkapte vorm van kolonialisme. De vraag is met name hoe Europa en de VS hun gedeelde belangen (die zowel van economische, politieke als culturele aard zijn) gezamenlijk kunnen behartigen. Dit beperkt zich dan niet tot kwesties als beleidscoördinatie over deelthema's als terrorisme of wereldhandel, hoe belangrijk deze ook moge zijn. Mondiale sturing vergt tevens het aanpassen van de institutionele infrastructuur zoals die na de Tweede Wereldoorlog is opgezet in Bretton Woods en met de VN. De NAVO en de EU zijn in zekere zin ook nog exponenten van deze 'oude' wereldorde die nog zeer duidelijk de littekens van de Koude Oorlog dragen.

#### ***Mondiale sturing en transatlantisch leiderschap***

In zekere zin is dit een typisch 'Europese' aanpak. Het is een benadering gebaseerd op multilateralisme binnen internationale organisaties en structuren,

ingebod in regelgeving en internationaal recht. Dit is geen benadering die op dit moment veel enthousiaste volgelingen kent binnen de regering Bush waar de meest vooraanstaande beleidsmakers gepreoccupeerd zijn met de Amerikaanse politieke agenda gebaseerd op het nationale belang dat wordt behartigd met Amerikaanse machtsmiddelen. Zoals eerder al gezegd, spelen bondgenoten — ook de Europese — daarbij een marginale rol als Sancho Panza's die hand en spandiensten mogen verlenen zonder invloed op de politieke koers.

De (militaire) marginalisering van de NAVO is speciaal op het conto van Amerika te schrijven. De VS dragen ook een beperkte verantwoordelijkheid voor de moeizame ontwikkeling van het EVDB. Wanneer het er echt om gaat, prefereert Washington het directe bilaterale contact met de grotere EU-lidstaten boven de aanspreekpartners die er sinds enkele jaren binnen de EU zijn op veiligheidsgebied. Met name direct na '9-11' heeft dit fnuikend gewerkt op het nog prille EVDB. Zoals Eppo Jansen terecht opmerkte: 'het optreden van de onderling kibbelende trojka van de Europese Unie in Washington was weinig overtuigend toen deze, nadat al vele staatslieden door president Bush waren ontvangen, eindelijk zijn opwachting kon komen maken op het Witte Huis'.<sup>61</sup> Omdat de VS de EU niet onderkennen als een relevante partner op veiligheidsgebied, wordt 'Brussel' slechts *pro forma* geconsulteerd. Alleen minister Powell schijnt bereid om regelmatig van gedachten te wisselen met Javier Solana — de EU's coördinator voor het buitenlands beleid. Met name wanneer het gaat om militaire aangelegenheden speelt de EU in Washington geen rol van betekenis. Dit versterkt het sluipend proces van renationalisering van het Europees veiligheidsbeleid dat met name zichtbaar wordt wanneer het om heroïsche kwesties als 'Kosovo' of terrorisme gaat. West-Europa's 'Grote Drie' — Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië — vertonen de neiging om in een directorium het EU buitenlands en veiligheidsbeleid voor te koken.<sup>62</sup> Daarmee nemen zij een voorschot op de uitbreiding van de Unie, wanneer zo'n 20 à 25 lidstaten van diverse pluimage en politiek gewicht zich bij de Brusselse besluitvormingstafels zullen aanschuiven.

Maar het gaat bij mondiale sturing niet eens zozeer om veiligheidskwesties in deze beperkte zin. Het is van groter belang dat Europa en de VS gezamenlijk ideeën en beleid ontwikkelen en ten uitvoer brengen op een breed vlak, zowel inzake armoede- en ziektebestrijding, klimaatverandering en economische ontwikkeling, als de wereldhandel, genetisch gemodificeerde organismen (GMO's), biotechnologie, non-proliferatie en, natuurlijk, de bestrijding van het internationale terrorisme. Wachten tot er zich een consensus aftekent binnen grote clubs als de VN, de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en andere globale fora vergt nu eenmaal een hoeveelheid tijd die er niet is. Tot voor kort kon de Atlantische gemeenschap van Europa en de VS terugvallen op een stabiele basis van belangen en waarden — een basis die ondanks de vele strubbelingen altijd breed genoeg is gebleven om gemeenschappelijk initiatieven en actie mogelijk te maken. Economisch zijn Europa en de VS gelijkwaardige partners geworden.

61) Eppo Jansen, 'Het Europese buitenlands en veiligheidsbeleid: rijden zonder rijbewijs?', *Jason Magazine*, jrg. 26, no. 4 (2001), p. 8.

62) 'A big-country directorate for Europe?', *The Economist*, 23 maart 2002.



Ook Washington onderkent het strategisch belang van goede betrekkingen met de EU, aangezien de VS en de EU-lidstaten jaarlijks tezamen zo'n US\$ 700 miljard in elkaars economieën investeren, hetgeen Amerika zo'n drie miljoen banen oplevert.<sup>63</sup> Aangezien de Euro-Amerikaanse handelsbetrekkingen in balans zijn, profiteren Europese landen in bijna gelijke mate. Dit ligt politiek en militair geheel anders, en hier ligt waarschijnlijk de kern van het huidige transatlantische probleem. Politiek en militair speelt Europa immers permanent de tweede viool naast de VS, en is het tevens gedwongen de Amerikaanse partituur te volgen. Dit is een asymmetrische relatie die op den duur onhoudbaar is.

Wat de mogelijkheden voor mondiale sturing aangaat zou men het kort en goed als volgt kunnen formuleren: zonder actieve steun en medewerking van Europa en de VS is een serieuze aanpak onmogelijk. Maar wanneer Europa en de VS zich eensgezind ergens voor inspannen, is succes waarschijnlijk. Het is echter zeker niet de bedoeling om een grootschalig, alomvattend Atlantisch akkoord voor een nieuwe wereldordening uit te dokteren. Maar voor de VS is het van belang om de EU aan hun zijde te weten als een bondgenoot en blikvanger. Er is daarvoor een aantal redenen aan te geven.

Ten eerste hebben de VS Europa nodig om de welbekende kritiek van 'Amerikaans solisme' van zijn angel te ontdoen. De operatie *Allied Force* in Kosovo was wat dat betreft een leerzaam precedent. De VS kunnen moeilijk van unilateralisme worden beticht wanneer ze zij aan zij met 18 NAVO-landen een militaire operatie doorvoeren. Het gaat hier dus om het verkrijgen van legitimiteit. Ten tweede zien de VS zich genoodzaakt om hun politiek een multilateraal tintje te geven wanneer het tegen de letter (maar niet noodzakelijkerwijs de geest) van het internationaal recht ingaat. Ook hier was de Kosovo-operatie van 1999 — waarbij in de naam van een 'humanitaire interventie' Joegoslavië *de facto* zijn soevereiniteit werd ontnomen — een nuttige les. Ten derde is Washington zich bewust van het simpele gegeven dat de EU zich heeft ontwikkeld tot een economische (en soms diplomatieke) macht van formaat die niet zonder meer terzijde geschoven kan worden. Het veto van de Europese Commissie van de voorgenomen fusie van de Amerikaanse technologiegiganten General Electric en Honeywell (in juni 2001), heeft dit nog eens (bijna pijnlijk) zichtbaar gemaakt. Nu de Europese Commissie ook bij de WTO een formele klacht heeft neergelegd over de forse invoerrechten (variërend van acht tot 30 procent) die president Bush heeft opgelegd voor buitenlandse staalimporten, valt ook een handelsconflict tussen de EU en de VS niet meer uit te sluiten.

Dit betekent dat hoewel de EU zichzelf genegeerd voelt, Europa altijd nog beter wordt behandeld door Washington dan de meeste andere politieke actoren. De EU hoeft zichzelf dus niet bescheidener op te stellen dan noodzakelijk. Integendeel, een zelfbewust en doelbewust Europees optreden heeft meer kans op succes in de VS dan (echte of valse) bescheidenheid en

---

63) Roy Denman, 'Trans-atlantic trade: So much is at stake', *International Herald Tribune*, 19 januari 2001.

schroom. Europa moet duidelijk maken waarom mondiale sturing zo belangrijk is en wat de concrete voordelen zijn van zo'n transatlantische leiderschap. Een aantal elementen zijn daarin onontbeerlijk.

### ***Argumenten en feiten***

Elk argument voor transatlantische samenwerking moet worden 'verkocht' als iets dat in het voordeel is van de VS. Idealisme en *blauaugige* politieke voorstellen vinden in het huidige klimaat in Washington geen gehoor. Joseph Nye heeft hiervoor recentelijk zeven criteria aangegeven die daarvoor als richtsnoer kunnen dienen.<sup>64</sup> Nye's multilateralistische geloofsbrieven zijn onberispelijk, waardoor we kunnen aannemen dat dit voor Europa het maximaal haalbare is. Zijn zeven 'leidraden' voor Amerika's buitenlands beleid kunnen als volgt worden samengevat:

- 1 Unilateralisme is veroorloofd wanneer er vitale Amerikaanse belangen op het spel staan;
- 2 Unilateraal beleid is soms noodzakelijk om de premissen voor multilateralisme te creëren;
- 3 Multilateralisme is soms slechts bedoeld om Amerikaans beleid en Amerikaanse waarden te ondergraven. Dit is en blijft onaanvaardbaar;
- 4 Multilateralisme moet in geen geval de Amerikaanse speelruimte tot mondiale ordehandhaving beperken;
- 5 Multilateralisme is soms noodzakelijk zodat ook andere landen de lasten (politiek én economisch) dragen van bepaalde politieke collectieve goederen;
- 6 Multilateralisme is soms noodzakelijk omdat Amerika's mogelijkheden te kort schieten om essentiële nationale belangen te behartigen; en
- 7 Het is voor de VS van belang om te worden gezien als een 'attractieve mogendheid' met aanzienlijke 'zachte macht' (*soft power*); dit moet bij de keuze tussen unilateralisme en multilateralisme een rol spelen.

Elk Europees commentaar op vermeend Amerikaans unilateralisme moet zich van bovenstaande lijst bewust zijn, en zich tevens realiseren dat kritiek gepaard behoort te gaan van een concrete, alternatieve beleidssuggestie wil ze in Washington *überhaupt* op het politieke radarscherm opduiken. Dit is een moeilijke, en soms ronduit onmogelijke opgave voor de EU en de lidstaten. Het probleem is niet alleen dat 'Europa' (en met name de EU) Washington's attentie heeft verloren, maar bovendien dat het niet langer kan rekenen op al te veel waardering en goede wil. Europa wordt namelijk door de neoconservatieve elite binnen de regering Bush steeds vaker gezien als een mogelijke concurrent, of zelfs een bedreiging voor de komende Amerikaanse wereldorde.<sup>65</sup> Concreet

64) Nye, 'Seven Tests'. Zie tevens zijn 'The new Rome meets the new barbarians', *The Economist*, 23 maart 2002.

65) Zo concludeert Irwin Stelzer in zijn artikel 'Is Europe a threat?': 'If we [i.e., de VS] prove unsuccessful in dissuading a united Europe from its hostility to all things American — and

betekent dit dat Nye's argumenten slechts binnen het 'Powell'-kamp kans van slagen hebben. Het is daarom voor Europa ook zaak om juist deze factie (die zich concentreert binnen het *State Department*) voor zich te winnen.<sup>66</sup>

Daar komt nog bij dat de VS Europa militair ook nauwelijks meer nodig hebben. Op militair gebied creëren de VS zich door een verhoogd defensiebudget immers de mogelijkheden om nu al zonder bondgenoten hun superieure militaire macht mondiaal te projecteren. Hoe succesvol het EVDB zich ook zal ontwikkelen, écht van levensbelang zal het voor de VS voorlopig niet worden. Militair gezien heeft Europa de VS daarom op de middellange termijn weinig te bieden. Dit betekent natuurlijk niet dat er geen *ad hoc*-samenwerking zal plaatsvinden, zoals de ISAF in Afghanistan nu al laat zien. ISAF staat vanaf het begin (januari 2002) onder Brits militair commando, en vanaf komende juli onder Turkse leiding. Zo houden Europese landen nu voor Amerikaanse troepen de rug vrij terwijl deze het daar verblijvende deel van het Al-Qaeda-netwerk met massaal geweld vernietigen. Dit laat echter onverlet dat de VS keer op keer de afweging zullen maken tussen de voor- en nadelen van mogelijke Europese militaire betrokkenheid bij een operatie onder Amerikaans leiderschap. Europa zal daarom voorlopig op weinig inspraak in Washington's beleidsvormingsproces mogen hopen.

Dit geldt speciaal voor de Amerikaanse strategie ten aanzien van de 'As'-landen, en Irak in het bijzonder. De Europese waarschuwingen richting Washington om Irak toch maar van een militaire inval te verschonen, gaan helaas niet gepaard met een duidelijke oplossing voor de militaire dreiging die er wel degelijk van Saddam Hoessein uitgaat. De standaard repliek dat Iran en Irak via diplomatieke en economische druk tot inkeer moeten worden gebracht, blijft weinig overtuigend. In sommige kringen in Washington wordt de Europese houding daarom gezien als een zwakgebod en een gebrek aan begrip voor de vitale Amerikaanse veiligheidsbelangen. Alleen wanneer Europese kritiek hand in hand gaat met serieuze, ook voor de VS aanvaardbare beleidsopties, is er kans om Washington's unilateralisme in te tomen. De Europese speelruimte is hier echter beperkt. Bovendien zijn EU-lidstaten het onderling niet eens over de vraag of een Amerikaanse militaire operatie tegen Irak nu wel of niet *en plein public* en vooraf moet worden afgewezen. Tijdens de EU-top in Barcelona van 16-17 maart 2002, konden de Europese leiders geen eensgezinde houding formuleren, en werd er 'besloten' — in voor de EU karakteristieke besluiteloosheid — om 'Irak' niet eens op de officiële agenda te zetten.

Deze onzekere houding weerspiegelt de Europese reserve omtrent de transatlantische relatie. Wat kan de EU nog doen om de VS te beïnvloeden en hoe wordt de kritiek, hoe goedbedoeld en mild ook, opgenomen en geïnterpreteerd? Europese leiders weten dat wanneer ze *en bloc* een militaire aanval op Irak vooraf zouden afkeuren, dit in Washington toch niet veel invloed

---

I do not rate our chances excessively high — a redirection of central aspects of U.S. policy would seem very much in order.' *Commentary*, jrg. 112, no. 3 (oktober 2001), p. 42.

66) 'Es gibt mehr als ein Amerika. Ein Gespräch mit Fritz Stern', *Süddeutsche Zeitung*, 20 maart 2002.

zou hebben. Zo werden de afgelopen jaren het antilandmijn verdrag door 142 landen ondertekend; het verdrag over het Internationaal Strafhof door 120, en het Kyoto-verdrag zelfs door 178. Telkens bevonden de VS zich daarbij in het oncomfortabele gezelschap van landen als China, Cuba, Libië, Irak en Iran. Dit wordt in de VS niet gezien als een echec. Het is dan ook voor Europese diplomaten onmogelijk gebleken om Washington duidelijk te maken dat zo'n geïsoleerde positie de basis van Amerika's 'zachte macht' ondergraaft.

Gelukkig zijn er ook enige positieve voorbeelden te geven, zij het dat die behoren tot de het terrein van de 'low politics'. Zo besloten de VS in maart 2002 tijdens de VN-top in Mexico onder internationale druk hun ontwikkelingshulp te verhogen (met US\$ 5 miljard vanaf 2004). Bush' argument was simpel, maar toch genuanceerder dan gebruikelijk: 'We fight against poverty because hope is an answer to terror'.<sup>67</sup> Natuurlijk wordt deze Amerikaanse stap afgedaan als 'te weinig, te laat'. Het laat echter zien dat — mits goed verpakt en verkocht — ook de VS te overtuigen zijn dat een andere, veelal multilaterale aanpak van de strijd met het internationale terrorisme tot de mogelijkheden behoort.

### ***Tactische overwegingen***

Het zal al met al moeilijk zijn om de regering Bush de noodzaak van transatlantisch leiderschap in het proces van mondiale sturing in te laten zien. Het belangrijkste knelpunt is dat het neoconservatieve wereldbeeld dat Washington momenteel domineert, significant verschilt van de Europese benadering. De retoriek van een 'transatlantische waardengemeenschap' laat maar weinig ruimte voor een kritisch onderzoek naar de wezenlijke raakvlakken tussen Europa en de VS. Er wordt te vaak van uit gegaan dat Europa en de VS automatisch dezelfde belangen hebben, en die belangen tevens op een soortgelijke wijze behartigen. Het is daarom belangrijk dat Europese beleidsmakers zorgvuldig nagaan op welke beleidsterreinen een transatlantische overeenstemming mogelijk is. Daarbij geldt *ipso facto* dat er ook problemen zijn die niet gezamenlijk aangepakt kunnen worden en waar Europa zonder al te veel terughoudendheid een eigen, indien nodig alternatief, beleid zou kunnen voeren.

Een belangrijk aanknopingspunt is de neoconservatieve aversie tegen de voortschrijdende mondialisering die wordt gezien als een kracht die het traditionele Amerikaanse waardepatroon ondergraaft. Neoconservatieve denkers als Irving Kristol, Allan Bloom en Norman Podhoretz veroordelen de culturele neveneffecten van de mondialisering, waarbij de consument zich niet alleen suf surft en shopt, maar ook *en passant* diens identiteit of zichzelf verliest in een postmoderne, virtuele wereld. Mondialisering is daarom — volgens de geldende neoconservatieve opvatting — ook voor de VS een potentiële bedreiging omdat

---

67) David Corn, 'Finally, a not-so-bad Bush doctrine: Poverty breeds terrorism', *The Nation*, 8 april 2002.

het multiculturalisme tot norm verheft, cultuur afdoet als een lastige niet-tarifaire handelsbelemmering, en nationale identiteit niet meer ziet als de hoeksteen van de wereldsamenleving. Deze opvatting wordt nog niet gereflecteerd in Amerikaans (buitenlands) beleid, maar het sluit wel degelijk aan bij pogingen van de EU om als regionaal blok de mondialiseringsgolf te reduceren tot humane proporties en weer onder politieke controle te brengen. Met name waar het gaat om de sociale aspecten van de mondialisering bestaan er reële mogelijkheden om een transatlantische consensus tot stand te brengen.

Vooreerst moet er echter prioriteit worden gegeven aan Amerika's probleem nummer één: het internationale terrorisme. De oplossing ligt hier bij een pragmatische taakverdeling tussen Europa en de VS, waarbij Europa net als in het bekende duo 'good cop, bad cop' de eerste rol op zich kan nemen. Volgens dit model dreigen de VS de 'schurkenstaten' met hel en verdoemenis, terwijl de Europese partners proberen via de gebruikelijke diplomatieke wegen op een wat zachtaardigere wijze de gewenste resultaten te bereiken. In Washington is het duidelijk dat supermachten 'geen ramen wassen' ('don't do windows'), een metafoor die aangeeft dat de VS niet bereid (en voorbereid) zijn om huishoudelijk werk op zich te nemen zoals het handhaven van vrede in Kosovo en omstreken, zoals ook nu in Afghanistan; dit zijn taken die Amerika graag overlaat aan zijn bondgenoten, met name de Europeanen.<sup>68</sup> Ook op politiek gebied tekent zo'n taakverdeling zich langzaam maar zeker af, zij het dat beide 'cops' hun beleid nu niet met elkaar coördineren. Zo bracht de Iraanse minister van Buitenlandse Zaken Kamal Kharrazi, slechts enkele weken na Bush' 'As van het Kwaad'-toespraak, een diplomatiek bezoek aan Berlijn om met zijn ambtsgenoot Fischer de antiterrorismecampagne in Afghanistan te bespreken.<sup>69</sup>

Europa moet zich daarom richten op complementair beleid met de VS. Net als complementaire kleuren (blauw/oranje; paars/geel) elkaar versterken, kunnen Europa en de VS elkaars beleid aanvullen en, mits gecoördineerd, tezamen een beter eindresultaat behalen dan alleen. Dit gaat niet alleen op voor de aanpak van 'schurkenstaten', maar op een veel breder politiek front. Het huidige Afghanistan is daarvan een goed voorbeeld. Terwijl Amerikaanse commando's (met medewerking van enkele Britse collega's) Al-Qaeda-strijders uitroken, wordt Kaboel *de facto* gestabiliseerd door ISAF onder Britse leiding. Dit wordt ook door Washington zelf onderkend. Zo verklaarde Senator Lugar in maart 2002: '[t]oday there are more Europeans on the ground in Afghanistan than Americans. And it is Europe, not America, that is going to foot much of the bill for Afghan reconstruction. In these areas, they have been exceptional allies.'<sup>70</sup> Ook de economische opbouw van Afghanistan wordt met name door Europa gefinancierd. Een zelfde rolverdeling vond plaats in Kosovo, waar

---

68) William Pfaff, 'What's left to do when you don't "do windows",' *International Herald Tribune*, 28 juni 2001. Pfaff's vraag werd op 11 september beantwoord.

69) 'Iran warnt vor Alleingang der USA', en 'Die Achse der Diplomatie', *Süddeutsche Zeitung*, 28 februari 2002.

70) Richard G. Lugar, 'NATO after 9/11: Crisis or opportunity?', 4 maart 2002. Online: <http://www.senate.gov/~lugar/> (28 maart 2002).

*Operation Allied Force* werd geleid door de VS, en de economische en sociale opbouw nu wordt geregeld door Europa *et al.*<sup>71</sup>

Hetzelfde geldt voor het neutraliseren van zogenaamde ‘mislukte staten’ (‘failed states’), zoals Somalië, Soedan of Sierra Leone. Net als voorheen Afghanistan, behoren deze landen nog steeds niet tot het westers aandachtsgebied omdat ze te ver weg liggen en hun armoede en ellende ons niet elke dag vanaf het TV-scherf aanstaren. Toch zijn het dit soort mislukte staten die een bron zijn van instabiliteit en die het terroristen mogelijk maken hun plannen in alle rust voor te bereiden en, uiteindelijk, ook uit te voeren. In die context moet ook de oproep van de Britse premier Blair worden geplaatst om het Afrikaanse continent weer een betere toekomst te verschaffen. Hoe indirect het verband ook moge zijn, armoede en terrorisme blijven aan elkaar verbonden.<sup>72</sup> Manuel Castells merkte al eerder op dat Blair’s voorstel ‘typisch Europees’ genoemd kan worden: ‘[Het] getuigt van een diepere visie op de wereld. In Amerika overheerst toch het idee dat we voor 11 september in een gelukkige wereld leefden (...) Maar zo simpel ligt het niet. Onze uitgangspositie is slecht: er is veel anti-Amerikaans en anti-Westers ressentiment in de islamitische wereld. Dat verdwijnt alleen als die landen een reël perspectief op voorspoed hebben’.<sup>73</sup>

Geheel probleemloos is deze taakverdeling natuurlijk niet. De belangrijkste moeilijkheid is dat Washington deze taakverdeling officieel niet ondersteunt, maar de Europese rol als ‘good cop’ juist al te vaak interpreteert als een perfide poging om het Amerikaanse beleid te ondergraven. Ook dit gebrek aan diplomatiek *Fingerspitzengefühl* is een voorbeeld van de zwart-wit-mentaliteit die nu in Washington de boventoon voert. Daar komt nog bij dat ook in de niet-westerse wereld de Europese politiek als ‘gezonde concurrentie’ wordt opgevat van de Amerikaanse hypermacht. Het is waarschijnlijk dat Europa op deze wijze iets van het ongenoegen van de Arabische wereld kan vertolken en daardoor iets kan afdoen aan de ideologische basis van het extremisme dat uiteindelijk uitmondt in terroristische activiteiten. Jean Bricmont formuleerde dit als volgt: ‘[D]e miljoenen mensen die door de VS vernederd en verslagen zijn, [zullen] de neiging hebben het terrorisme te gaan beschouwen als het enige wapen waarmee de supermacht werkelijk kan worden geraakt. Daarom is een politieke — niet een terroristische — strijd tegen de culturele, economische en vooral militaire macht van Amerika meer dan ooit noodzakelijk’.<sup>74</sup> Europese strijd tegen Amerika is wellicht niet gewenst, maar een Europees beleidsalternatief voor de Amerikaanse politiek, mits vooraf en duidelijk met Washington gecoördineerd, is zeker wenselijk.

71) Europees Commissaris Patten wees er in zijn artikel ‘Arme Staten, Terrorhöhlen’ op dat de EU zich met name moet richten op het voorkómen van terreur. Dit zou een ‘umfassendere und wirksamere Art [sein] die jetzige Generation von bin Ladens zu besiegen und die Geburt einer neuen zu verhindern.’ *Die Zeit*, 27 maart 2002.

72) Toespraak van Tony Blair op de Labour Partijconferentie in Brighton, 2 oktober 2001.

73) Geciteerd in Hans Wansink, ‘Er is geen soevereine supermacht meer’, *De Volkskrant*, 13 oktober 2001.

74) Jean Bricmont, ‘Enkele vragen aan de supermacht en aan anderen’, *Trouw*, 29 september 2001.

Soms zijn er natuurlijk beleidsterreinen waar een gecoördineerd westers beleid zeer wenselijk is, maar tegelijk onwaarschijnlijk, zoals die ten aanzien van het Israëlisch-Palestijnse conflict. Alfred Pijpers heeft al opgeroepen tot de oprichting van een 'Euro-Amerikaanse Contactgroep voor het Midden-Oosten', waar de EU dan onder andere 'met nadruk op de voorgrond [zou treden als] 'hoedster' van gerechtvaardigde Palestijnse verlangens', en de VS veiligheidsgaranties zouden kunnen geven aan de beide strijdende partijen.<sup>75</sup> Ook hier zien we dan een soort werkverdeling tussen Europa en de VS, waar beide elkaars aanpak op een gecoördineerde wijze zouden kunnen aanvullen. Dit sluit aan bij het huidige, traditionele beeld waar Europa Israël bekritiseert en de VS tot voor kort het beleid van premier Ariel Sharon juist door de vingers zag, of afdeed als een begrijpelijke harde lijn ten aanzien van het Palestijnse terrorisme.

Een ander probleem is dat deze taakverdeling geen recht doet aan Europa's ambities op buitenlandspolitiek gebied. Het kan ook niet zo zijn dat de EU moet opkomen voor het herstel van bruggen, elektriciteitscentrales en andere infrastructuur in Kosovo en Servië die eerst door NAVO/VS bombardementen in puin zijn geschoten. Europa wil zich niet voor lange tijd schikken in een bijrol in een door de VS geregisseerd wereldtoneel. Op de lange termijn is zo'n passieve hoedanigheid voor Europa niet acceptabel, en ook niet in zijn eigen, continentale belang. Afhankelijkheid en onderdanigheid slaan bovendien maar al te vaak om in afkeer en afgunst. Een werkelijk gezonde basis voor transatlantische samenwerking moet er dus anders uitzien. Het is echter een gegeven dat zo'n taakverdeling wél de huidige politieke werkelijkheid weerspiegelt, een realiteit waar de meeste Europese landen noch de politieke wil, noch de militaire mogelijkheden hebben om de Amerikaanse militaire middelen te evenaren. Ook een volwassen EVDB biedt daartoe maar beperkte mogelijkheden.

---

75) Alfred Pijpers, *Een nieuw Europees engagement in het Midden-Oosten?* (Den Haag: Instituut Clingendael, maart 2002), p. 41.





## 4 De transatlantische toekomst: vijf richtlijnen voor Europa

---

Europa en de VS kunnen tot nu toe nog terugvallen op een transatlantische institutionele infrastructuur die een dialoog mogelijk maakt. Hoe drukkend de atmosfeer ook moge zijn, gepraat wordt er nog steeds zij het niet altijd op hoog niveau, niet over de gewenste thema's en zeker niet met het gewenste resultaat.

Op veiligheidsgebied blijft de NAVO vooralsnog het enige forum om een transatlantische consensus tot stand te brengen. De op handen zijnde NAVO-uitbreiding, met naar alle waarschijnlijkheid meer dan vijf landen — waaronder Slovenië, Slowakije, Estland, Letland en Litouwen, maar wellicht tevens Bulgarije en Roemenië<sup>76</sup> — zal het karakter en de rol van het bondgenootschap echter aanzienlijk veranderen. Daar komt nog bij dat wanneer Rusland in de toekomst zal aanschuiven bij de NAVO Raad en werkelijke invloed gaat uitoefenen op centrale veiligheidsvraagstukken, er voor deze organisatie niet veel meer van haar klassieke *transatlantische* karakter behouden blijft. Dit heeft zeker meer voor- dan nadelen. Het is van wezenlijk belang dat Rusland nauw bij de besluitvorming over centrale veiligheidskwesties wordt betrokken, en de NAVO biedt daarvoor een uitstekend raamwerk. De passiviteit van de NAVO ná '9-11' heeft duidelijk gemaakt dat het bondgenootschap in de huidige vorm zijn langste tijd heeft gehad. Wanneer de NAVO strategisch relevant wil blijven, dan is de *status quo* niet genoeg, en is een nieuwe aanpak met een bredere politieke basis noodzakelijk.

De NAVO zou zich daarom moeten richten op een geleidelijke transformatie van een klassiek veiligheidspact naar een degelijk pan-Europees veiligheidsforum. De wederzijdse bijstandsclausule zou nog wel relevant zijn, maar niet meer met het automatisme van weleer. Ook zou de NAVO de strategische blik veel meer 'out of area' moeten richten, een proces dat al jaren aan de gang is maar dat sinds '9-11' aan belang heeft gewonnen. Het is immers voor de NAVO doorslaggevend om relevant te zijn voor de Amerikaanse veiligheidsbelangen, en die beperken zich niet tot de Atlantische ruimte maar liggen veelal daarbuiten. De uitbreiding van de NAVO — wellicht Rusland inclusief — zal tevens een flexibel besluitvormingsproces noodzakelijk maken,

---

76) Peter Finn, 'Black Sea: New focus of NATO expansion', *International Herald Tribune*, 26 maart 2002.

waarbij lidstaten gebruik kunnen maken van de optie tot constructieve 'onthouding' (net als nu al het geval is binnen de EU, *viz.* Artikel 23 van het EU-verdrag). In zekere zin is dit nu al mogelijk binnen de NAVO, maar met een duidelijke herijking van de besluitvorming zou de Alliantie aan flexibiliteit en geloofwaardigheid alleen maar winnen. Dit houdt tevens in dat in bepaalde gevallen kan worden teruggegrepen op militaire machtsmiddelen. Dit blijft het grote onderscheid tussen de bestaande Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de hervormde NAVO.

Ook op economisch gebied bestaat er een transatlantische infrastructuur, en ook die vergt aanpassing aan de veranderde omstandigheden. Sinds december 1995 participeren de EU en VS binnen het kader van de 'New Transatlantic Agenda' (NTA) die de handelscontacten tussen beide partners moet vergemakkelijken. In 1995 werd tevens besloten tot een EU-VS 'Joint Action Plan'. Het is van belang dat deze NTA niet alleen de economische betrekkingen, maar ook de politieke en veiligheidsaspecten van de transatlantische samenwerking regelt. De NTA benadrukt tevens dat goede, intensieve handelsbetrekkingen de basis vormen van de transatlantische veiligheid.<sup>77</sup> In juni 1999, werd tevens in Bonn een verklaring tussen de EU en de VS aangenomen waarin beide partijen beloven zich in te zetten voor een 'full and equal partnership' op zowel economisch, politiek als militair gebied. In tegenstelling tot de NAVO, is er hier echter geen sprake van een formeel verdrag, maar van een pragmatisch en veelal vrijblijvend opgezet raamwerk voor beleidscoördinatie. Er zijn ook al meermaals ideeën naar voren gebracht voor een 'Transatlantic Free Trade Agreement' (TAFTA) gebaseerd op een gemeenschappelijke 'economische ruimte', of een 'New Transatlantic Marketplace'. Henry Kissinger is één van de meest vooraanstaande pleitbezorgers van zo'n project, met name omdat een duidelijke economische dimensie als geopolitieke drijfveer het 'Westen' bijeen zou kunnen houden na het einde van de Koude Oorlog.<sup>78</sup>

Daarin heeft Kissinger gelijk, want zo'n nieuwe Transatlantische Overeenkomst is broodnodig. Hoewel er regelmatig om een Euro-Amerikaanse *Grand Bargain* is geroepen, is deze er, helaas, nog niet gekomen. Dat de oude 'overeenkomst' niet langer geldig is, heeft het echec met NAVO's Artikel 5 eenduidig aangetoond. De *deal* was dat 'wanneer de Europese lidstaten worden aangevallen door de Sovjetunie, de VS bereid zijn om Europa militair te verdedigen.' Dat deze Amerikaanse rol van Europa's 'pacifier' ook tot doel heeft gehad om Europa politiek en militair 'klein te houden', is al in de jaren '80 door Josef Joffe duidelijk gemaakt.<sup>79</sup> Maar wat wordt het motto van de nieuwe Transatlantische Overeenkomst, dat behalve pragmatisme toch ook iets van een verheven ideaal moet hebben wil het niet direct verzinken in de

77) Stephen Woolcock, 'The United States and the European Union in the global economy', in: Frances G. Burwell en Ivo H. Daalder (red.), *The United States and Europe in the Global Arena* (New York: St. Martin's Press, 1999).

78) Henry Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy?* (New York: Simon & Schuster, 2001).

79) Josef Joffe, 'Europe's American pacifier', *Foreign Policy*, no. 54 (voorjaar 1984).

ijskoude wateren van egoïstische berekeningen? Dit is een van de kernvragen voor de transatlantische toekomst.

De nieuwe transatlantische 'gedachte' moet zich concentreren op de raakpunten van het huidige Europese en Amerikaanse beleid op alle relevante gebieden, van wereldhandel, armoedebestrijding, tot terrorisme. Het informele motto zou dan als volgt kunnen luiden: 'Europa en de VS moet samenwerken waar het kan, maar werken elkaar in ieder geval zo min mogelijk tegen wanneer samenwerking onmogelijk blijkt.' Het moge duidelijk zijn dat het in de huidige politieke constellatie met name aan Europa is om deze samenwerking te entameren en ook (liefst institutioneel) praktisch gestalte te geven. Dit geldt zowel voor een NAVO die ook in de toekomst voor Europa zélf relevant zal zijn, alswel voor een bredere Transatlantische Overeenkomst die zowel economische, monetaire, sociale, culturele en militaire aspecten moet omvatten.

Evenals de VS een keuze moeten maken tussen 'samen of alleen' — multilateralisme of unilateralisme — moet het ook voor de EU duidelijk zijn dat transatlantische samenwerking *an sich* geen panacee is. Dit impliceert dat er richtlijnen moeten zijn op basis waarvan ook Europa kan bepalen in hoeverre met de Amerikaanse hypermacht zaken kan worden gedaan en compromissen worden gesloten. Analooq aan Nye's 'zeven leidraden' voor het Amerikaanse beleid, zou ik (samenvattend) de volgende vijf richtlijnen voor de EU willen voorstellen.

Ten eerste, de EU moet een gemeenschappelijke strategie formuleren ten aanzien van de VS. Dit moet de basis vormen van de Europese pogingen om de betrekkingen met Amerika te intensiveren en beter te coördineren. Het concept van gemeenschappelijke strategie werd in 1996 geïntroduceerd in het Verdrag van Amsterdam (op initiatief van Frankrijk), mede om meer duidelijkheid en coherentie te creëren in het externe EU-beleid. De ervaringen die sindsdien zijn opgedaan met dit instrument zijn niet onverdeeld positief, maar dat wil niet zeggen dat Europa zich een zwalkend beleid ten aanzien van de VS kan veroorloven. Zo'n gemeenschappelijke strategie is daarom noodzakelijk om een duidelijke lijn uit te zetten die aangeeft hoe de EU de transatlantische betrekkingen wil vormgeven over de komende tien jaar. Evenals bij de andere gemeenschappelijke strategieën (*vis-à-vis* o.a. Rusland en Oekraïne), behoort zo'n Amerikabeleid een breed economisch en politiek terrein te beslaan. Het moet de EU-lidstaten een gemeenschappelijk uitgangspunt geven voor de transatlantische toekomst, en daardoor ook de mogelijkheden van een gezamenlijk EU-optreden vergroten. Met name de NTA vormt een goed gremium waarbinnen de gemeenschappelijke strategie gestalte kan worden gegeven

Ten tweede, moet de EU zich er voor inspannen om de contouren en inhoud van de komende *Pax Americana* vorm te geven. Dit betekent dat Europa er hard aan moet trekken om invloed in Washington te verkrijgen en die politieke opvattingen en stromingen ondersteunen die het Europese belang het beste dienen. Het is daarbij belangrijk te onderkennen dat, ondanks de retoriek van de transatlantische waardengemeenschap, Europa en de VS slechts gedeeltelijk overlappende voorstellingen hebben over de 'good society', zowel wat binnen- als wat buitenlandse politiek aangaat. Dit betekent tevens dat de

EU meer kennis van, en gevoel voor de vaak zeer hectische en fluctuerende politieke stemmingen in Washington moet krijgen. Tevens moet de EU nog actiever en beter lobbyen voor de 'Europese zaak' dan het nu al doet. De VS blijven hoe dan ook 'buitenlandse politiek', en moeten ook als zodanig worden benaderd. Zo moet de opkomst van de neoconservatieve elite in Washington worden onderkend en op zijn waarde worden geschat. De *Pax Americana* zal allesbehalve 'meer van hetzelfde' zijn, maar ook enkele radicale aspecten omvatten die voor Europa verstrekkende consequenties zullen hebben. De belangrijkste is dat de inertie van de Koude Oorlog niet langer opgeld doet; Europa wordt in de VS niet langer met voorrang behandeld en de Europese stem weegt niet langer zwaarder dan die van nieuwe, veelal *ad hoc*-bondgenoten. Dit betekent dat de EU met andere kwaliteiten en argumenten moet proberen de VS tot een bepaalde politieke koers te overreden.

De EU moet daarom de nu gebruikelijke kritische geluiden op diverse aspecten van het Amerikaanse beleid per definitie gepaard laten gaan met concrete alternatieve beleidsopties en suggesties. Dit is de derde richtlijn die de EU voor ogen moet houden. Dit is natuurlijk niet altijd mogelijk en soms, zoals met de recente Amerikaanse tarieven op buitenlandse staalproducten, biedt alleen een onafhankelijke instantie als de WTO uitkomst. Tot nu toe hebben Europese landen niet uitgeblonken door een gezamenlijke houding ten aanzien van de VS, hetgeen de invloed van de EU in de vormgeving van het Amerikaanse beleid aanzienlijk beperkt. EU-lidstaten moeten zich ervan bewust worden dat alleen een collectief EU-optreden (gebaseerd op een duidelijke gemeenschappelijke strategie) mogelijkheden opent om de Amerikaanse politiek van buitenaf te beïnvloeden. Europa moet niet te boek staan als de nieuwe *Mr. Njet* die slechts afkeurt wat de VS voorstaat zonder enig alternatief plan. Daarbij komt dat Europa bereid moet zijn om het Amerikaans leiderschap te volgen voor zover het in Europees belang is, en tegelijkertijd tevens bereid moet zijn om — conform de 'good cop, bad cop'-strategie — dit Amerikaanse beleid op een zinvolle manier aan te vullen.

Ten vierde, moet de EU de VS duidelijk maken dat het hier niet alleen gaat om de toekomst van het transatlantisch bondgenootschap. Het gaat om veel meer, namelijk de mogelijkheden voor het Westen om door middel van mondiale sturing de komende *Pax Americana* in een verlichte vorm te realiseren. De mondialisering moet onder een zekere politieke controle worden gebracht, of in ieder geval in de juiste banen worden geleid. Europa en de VS behoren daarin het voortouw te nemen, maar Europa kan niet accepteren dat de VS op een unilaterale wijze de economische, politieke en militaire wereldagenda bepaalt.

Tenslotte, moet het voor de EU mogelijk blijven om een duidelijk alternatief te bieden voor bepaalde aspecten van de *Pax Americana* die niet stroken met het Europese belang. Gezien de royale oogkleppen van vele neoconservatieve beleidsmakers in Washington is de kans groot dat de VS en Europa het op diverse beleidsaspecten met elkaar oneens zullen blijven, ook na ruimschoots consulteren. Dit moet worden gezien als een gezonde vorm van mondiale concurrentie, op een soortgelijke manier als de Euro nu al de concurrentie aangaat met de dollar, en het nieuwe Europese satelliet-

navigatiesysteem 'Galileo' een alternatief zal zijn voor het huidige Amerikaanse GPS-systeem.<sup>80</sup> Wanneer dit voor de VS niet aantrekkelijk of goed genoeg mocht zijn, kan Europa zich in elk geval niet verwijten niet het uiterste te hebben geprobeerd. Zeker niet wanneer het op een zorgvuldige wijze de bovenstaande richtlijnen heeft gevolgd.

---

80) Hans Buddingh', 'Europa feliciteert zichzelf met eigen 'GPS'', *NRC Handelsblad*, 27 maart 2002.



## Over de auteur

---

*Dr. Peter van Ham* is verbonden aan de Afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en als adjunct professor aan het College d'Europe in Brugge.