Denken en weten
over de wereld

XXI

*Lessen voor de
eenentwintigste
eeuw*

Universitaire Pers Leuven
2008

LESSEN VOOR DE EENENTWINTIGSTE EEUW

In de reeks
Lessen voor de eenentwintigste eeuw
zijn verschenen:

Lessen voor de 21ste eeuw (1995)
Een nieuw wereldbeeld voor een nieuwe mens? (1996)
Nieuwe inzichten voor een samenleving in verandering (1997)
Denken voor morgen (1998)
De mens en zijn wereld morgen (1999)
Krachten voor de toekomst (2000)
Moeten, mogen, kunnen. Ethiek en wetenschap (2001)
De horizonten van weten en kunnen (2002)
Wetenschap op nieuwe wegen (2003)
Wetenschappelijk denken: een laboratorium voor morgen? (2004)
Hoe dichtbij is de toekomst? (2005)
Weten in woorden en daden (2006)
Ruimte voor kennis (2007)

Denken en weten
over de wereld

XXI

Lessen voor de
eenentwintigste eeuw

Redactie
Bart Raymaekers

Universitaire Pers Leuven
2008

Raymaekers, Bart
Denken en weten over de wereld
Lessen voor de eenentwintigste eeuw

Universitaire Pers Leuven, 2008
(Lessen voor de eenentwintigste eeuw, nr. 14)
©2008 Bart Raymaekers en Universitaire Pers Leuven

D/2008/1869/ 8
ISBN 978 90 5867 647 4
NUR: 740

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de uitgevers.

De Verenigde Staten en (in) de wereld

Bart Kerremans

INLEIDING

Met de Amerikaanse presidentsverkiezingen van november 2008 en het aantreden van de nieuwe president op 20 januari 2009 lijkt een einde te zullen komen aan een Amerikaans presidentschap waarvan het buitenlandse beleid een niveau van controverse heeft bereikt dat ongezien was sinds de dagen van Ronald Reagan, tenminste als we naar de internationale controverse rond dat beleid kijken. De acht jaren van George W. Bush hebben het imago van de Verenigde Staten in de wereld alvast geen goed gedaan. Niet dat er op het einde van de Clintonperiode geen imagoproblemen voor de Verenigde Staten bestonden. Maar alleszins was het daarmee toch minder slecht gesteld dan ruim acht jaar later. Cijfers van Transatlantic Trends geven aan dat de steun voor het Amerikaanse leiderschap in de wereld bij de Europeanen is afgenomen van 64% in 2002 tot 36% in 2007 (een cijfer dat sinds 2004 onveranderd is gebleven). De cijfers van het Pew Global Attitudes Project liggen in dezelfde lijn. In vergelijking met de Clintonperiode is het positieve imago dat de Verenigde Staten elders in de wereld heeft er aanzienlijk op achteruitgegaan. Alleen Rusland en Pakistan vormen de uitzondering, omdat de lage scores gewoon laag zijn gebleven. Voor de andere landen valt een matige tot sterke achteruitgang vast te stellen met een absoluut dieptepunt in 2003, het jaar van de start van de Irakese oorlog.

Ook binnen de Verenigde Staten zelf is het buitenlandse beleid van de Bushadministratie bijzonder controversieel. Het verloop van de Irakese oorlog vormt hierin een zeer belangrijke factor. Gallupcijfers geven immers aan dat de binnenlandse kritiek op deze oorlog de cijfers benadert van de binnenlandse kritiek ten tijde van de Vietnamoorlog. De tegenstellingen tussen Democraten en Republikeinen hierover zijn zelfs groter dan tijdens die oorlog. Bovendien blijkt de populariteit van de president enorm te lijden onder de groeiende afkeuring van zijn buitenlands beleid. Ook geven de Gallupcijfers aan dat het aandeel van de Amerikaanse bevolking dat van oordeel is dat er te veel geld aan defensie wordt besteed, sinds 15 jaar niet meer zo hoog is geweest.

Wat is nu de betekenis van deze binnen- en buitenlandse cijfers voor het kader waarbinnen de volgende Amerikaanse president zijn of haar buitenlandse beleid tot ontwikkeling zal moeten brengen en wat kunnen we derhalve van dat beleid verwachten? Het antwoord op deze vraag is niet zo eenvoudig te geven. In eerste instantie weten we niet wie de volgende Amerikaanse president zal zijn. In tweede instantie kunnen we uit de programma's van de diverse presidentskandidaten maar moeilijk een mogelijk buitenlands beleid afleiden. Toch kunnen een aantal verwachtingen geformuleerd worden. Ze kunnen gezien worden als de parameters waarbinnen het toekomstige beleid wellicht ontwikkeld zal moeten worden, ook al moet hierbij meteen opgemerkt worden dat presidenten in staat zijn om toch een aantal van deze parameters te beïnvloeden, zelfs te sturen. Sommige van deze parameters zijn sowieso veranderlijk. Anderen zijn meer duurzaam van aard. Alleszins kan gesteld worden dat ze mee de beperkingen en mogelijkheden helpen bepalen waarbinnen de volgende president zijn of haar buitenlandse beleid zal moeten tot stand brengen. Een eerste element vormt daarin de internationale machtsdistributie. Daarnaast is er het element van de internationale veiligheidscontext – en dan vooral de Amerikaanse perceptie daarop. Een derde element wordt gevormd door de denkkaders waardoor het Amerikaanse buitenlandse beleid traditioneel geïnspireerd wordt. Welke denkrichtingen overheersen daarin en welke zijn aan verval onderhevig? In vierde orde is er de vraag naar de positie van de president ten opzichte van die van het Congres. Zal de nieuwe president überhaupt over veel bewegingsvrijheid beschikken om zelf zijn of haar buitenlandse beleid te bepalen?

De bedoeling van dit hoofdstuk is om via een invulling van deze vier elementen een beeld te schetsen van de contouren waarbinnen het buitenlandse beleid van de nieuwe Amerikaanse president gevormd zal moeten worden. Vanuit die contouren zullen we dan ook vaststellen dat de verkiezing van een Democratische of een Republikeinse president bijgevolg geen groot verschil zal maken. Het lijkt er eerder op dat men, na het uitgespro-

ken ideologisch gekleurde buitenlandse beleid van de Bushperiode, terug zal keren naar de veilige nestwarmte van een traditionele Realpolitiek.

DE INTERNATIONALE MACHTSDISTRIBUTIE

Macht en hypermacht

De Irakese oorlog, die in maart 2003 van start ging, heeft voor een duurzame breuk in het Amerikaanse buitenlandse beleid gezorgd, of heeft althans de verwachting daartoe gecreëerd. De gevolgen van deze oorlog zijn niet uitsluitend van tel voor de resterende maanden van de Bushregering, maar ze zullen ook tastbaar blijven voor zijn opvolger(s). De vraag die zich derhalve stelt, is niet óf de gevolgen van deze oorlog voor de volgende presidenten merkbaar zullen zijn, maar wel in hoeverre. Er zijn immers evenzeer redenen om aan te nemen dat ondanks de oorlog en de gevolgen ervan voor de Verenigde Staten, een aantal parameters van het Amerikaanse buitenlandse beleid onveranderd zijn gebleven. De Verenigde Staten moeten immers nog steeds ondanks Irak – zo stellen velen – als een hypermacht bekeken worden. En als dat zo is, mag men aannemen dat het er ook naar zal proberen te handelen, zeker indien geopolitieke ontwikkelingen de druk daartoe doen toenemen. Maar hoe reëel is die hypermacht eigenlijk? De meest evidente manier om dit aan te geven bestaat erin een blik te werpen op het defensiebudget van de Verenigde Staten in vergelijking met dat van de andere landen. Het resultaat is indrukwekkend. Het defensiebudget van de Verenigde Staten is immers groter in omvang dan de som van de defensiebudgetten van de eenenvijftig landen die daarop volgen, indien de landen worden gerangschikt naar de omvang van hun defensiebudget en indien de cijfers van 2005, uitgedrukt in Amerikaanse dollars, als uitgangspunt worden genomen. Er schuilen echter risico's in het gebruik van dergelijke ruwe cijfers. In eerste instantie moet rekening gehouden worden met de lokale koopkracht van een Amerikaanse dollar. Die kan van land tot land aanzienlijk verschillen. Wanneer men deze in rekening brengt, wordt de Amerikaanse voorsprong ten opzichte van de rest van de wereld al wat meer gerelativeerd, zoals de laatste kolom van de volgende tabel aangeeft (bron: SIPRI Yearbook 2006).

Naast het koopkrachteffect moet ook de personeelskost als een belangrijk deel van het defensiebudget in rekening worden gebracht. Het relatieve aandeel van deze uitgavenpost wordt onder meer beïnvloed door de omvang van de voorziene troepenmacht in combinatie met de arbeidskost ervan. Zo stellen we vast dat de omvang van de Chinese troepenmacht groter

TABEL 1. Defensiebudgetten in 2005

	Totaal (miljard us dollar, 2005)	% BBP	Per inwoner (us dollar, 2005)	Per militair (us dollar, 2005)	Totaal (miljard us dollar, PPP, 2005)
VS	530,00	4,05	1.793	355.069	478,2
China	35,30	1,35	27	15.689	188,4
Rusland	24,90	2,40	175	24.245	64,4
India	22,30	2,66	20	16.945	105,8
Noord-Korea	2,30	10,45	100	2.080	NA
Verenigd Koninkrijk	55,10	2,27	909	288.482	42,3
Frankrijk	45,30	2,00	744	177.647	45,4
Duitsland	35,70	1,20	433	145.298	32,7
Turkije	8,08	2,12	115	15.689	17,8

is dan die van de Verenigde Staten (2,25 miljoen tegen 1,5 miljoen) en dat de top vijf van de grootste legers er helemaal anders uitziet dan die van het defensiebudget. Het aandeel van de personeelskost in de totale Amerikaanse defensie-uitgaven lag in 2005 op 23%. Ruim 21% ging naar uitrusting.

Wat de wapenindustrie betreft, blijkt de Verenigde Staten de grootste wapenproducent en -verkoper in de wereld. Grote Amerikaanse wapenproducenten bezetten de topposities in de rangschikkingen die er van de grootste wapenbedrijven in de wereld worden gemaakt. Zoals het SIPRI Yearbook van 2006 aangeeft, worden zij daarin op de voet gevolgd door een aantal grote Europese bedrijven. Toch moeten deze cijfers voorzichtig geïnterpreteerd worden, omdat er grote onduidelijkheid heerst over de Chinese wapenindustrie. Dergelijke rangschikkingen worden ook sterk beïnvloed door de mate waarin de wapenindustrie zich in een aantal grote bedrijven concentreert – iets wat sinds het einde van de Koude Oorlog meer in de Verenigde Staten dan elders is gebeurd. Het is wel zo dat de Chinese wapenindustrie aan een grotere invoerafhankelijkheid is blootgesteld dan de Amerikaanse of de West-Europese. Een schatting geeft aan dat de Chinese wapenindustrie momenteel slechts in 30% van de eigen militaire wapenbehoeften kan voorzien. De Chinese afhankelijkheid van toegang tot buitenlandse technologie voor de ontwikkeling van eigen wapensystemen is in vergelijking met andere grote landen, inclusief met Rusland, vrij groot.

Al deze cijfers wijzen in één richting. Ze geven aan dat vanuit militair standpunt, de slagkracht van de Verenigde Staten ver boven dat van de andere landen uitsteekt, inclusief dat van zijn belangrijkste, mogelijke concurrent, China. Wanneer men daar ook nog eens de permanente militaire

aanwezigheid van de Verenigde Staten in verschillende continenten aan koppelt, is de slotsom duidelijk: het is moeilijk de Verenigde Staten *niet* als een potentiële militaire hypermacht te zien. Toch is deze macht niet onbegrensd. Zoals de Amerikaanse veiligheidsspecialist Barry Posen aangeeft, is ze vooral relevant voor het vermogen van de Verenigde Staten om controle te houden over 'the commons'. Deze 'command of the commons' richt zich dan op de internationale wateren, het luchtruim vanaf 15.000 voet (ongeveer 5km hoogte) en de ruimte. In elk van deze 'commons' kunnen andere landen maar weinig tegen de Amerikaanse almacht beginnen, vooral dan omwille van de Amerikaanse militair-technologische voor-sprong. Alzo vormt het de 'key military enabler of the U.S. global power position'. Buiten deze 'commons' is het Amerikaanse overwicht veel zwakker en soms gewoon afwezig, omdat meer traditionele militaire middelen (zoals manschappen) hier het verschil kunnen maken en omdat met goedkope en ruim verspreide wapens heel wat schade kan worden aangericht.

Macht en bruikbare macht

Gegeven de vaststelling dat het moeilijk is de Verenigde Staten niet als een potentiële hypermacht te zien – zeker als het over de 'commons' gaat – werpt de vraag zich op hoe bruikbaar die macht in realiteit is. In het antwoord op deze vraag spelen twee elementen mee. In eerste instantie is er de kwetsbaarheid ten aanzien van de acties en reacties van anderen en de mogelijkheid om zich daartegen in te dekken. Daarnaast is er ook de vraag naar de transposeerbaarheid van militaire macht. Beiden hebben een impact op de politieke bereidheid om beschikbare potentiële macht ook effectief aan te wenden.

Met betrekking tot het eerste element spelen verschillende zaken mee. Er is enerzijds het aspect van de limiet die kernwapens stellen aan het mogelijke gebruik van militaire macht. De Verenigde Staten mag dan een potentiële militaire hypermacht zijn, tegen landen als China of Rusland is deze macht niet rechtstreeks inzetbaar, of alleen tegen een prohibitief hoge kost. Naarmate de groep van nucleaire staten met langeafstandswapens zich uitbreidt, groeit ook het aantal landen dat zich tegen de uitoefening van een dergelijke rechtstreekse macht kan indekken. Mogelijke belangenconflicten met dergelijke landen kunnen zich dan vertalen – en manifesteren zich veelal ook – via indirecte confrontaties waarin derde landen een centrale rol spelen en/of via een politiek van alliantievorming. Amerikaans-Russische spanningen rond de eigen invloed in Centraal-Azië, Georgië of Oekraïne vormen hiervan een voorbeeld. Ook de recente

Amerikaanse toenadering tot India is hierdoor ten dele ingegeven, maar dan als onderdeel van de Amerikaanse strategie ten aanzien van China.

De kwetsbaarheid ten aanzien van machtsgebruik door anderen, manifesteert zich evenwel niet uitsluitend op het vlak van nucleaire wapens. Ook op het terrein van de asymmetrische conflicten vormt het een belangrijke factor. In dergelijke conflicten kan een militair zwakke partij door punctuele gewelddaden de kost van een confrontatie met een militair sterke partij voor deze laatste verhogen. De betrokken kost kan dermate oplopen dat ze ontradend werkt op de politieke bereidheid van de sterkere partij om militair geweld tegen de zwakkere in te zetten. De oorlog in Irak vormt een voorbeeld van een dergelijke situatie, of liever: de inzet van deze oorlog, zoals ze ondertussen geëvolueerd is, draait ten dele daarrond.

Naast het aspect van de kwetsbaarheid speelt eveneens de begrensde transponeerbaarheid van militaire macht mee in de bruikbaarheid ervan. Het maakt militaire machtsdistributies tot op zekere hoogte contingent. Er mag bijvoorbeeld een belangrijk militair machtsverschil bestaan tussen de Verenigde Staten en de landen van de Europese Unie, het is uitgesloten dat de Verenigde Staten deze macht zou aanwenden om zijn gelijk te halen in een handelsdispuut. Het gevolg is dan ook dat op het terrein van dergelijke disputen – en van handelspolitiek in het algemeen – een andere machtsdistributie van tel is. Ten aanzien van sommige landen of op sommige terreinen kan dit samenwerking eerder dan confrontatie bevorderen, ook al hoeft dat niet altijd zo te zijn. Ook op het gebied van bijvoorbeeld de internationale handel kan men immers in de relaties tussen de Verenigde Staten en sommige andere landen grote machtsongelijkheden vaststellen evenals de gevolgen daarvan. Duidelijk is evenwel dat het contingente karakter van militaire macht ervoor zorgt dat de positie van de Verenigde Staten als militaire hypermacht op verschillende domeinen maar beperkt relevant is of op zijn minst moet gerelativeerd worden.

DE BINNENLANDSE INSTITUTIONELE CONTEXT

De vraag of de Verenigde Staten zijn potentiële militaire hypermacht concreet kan aanwenden wordt voor een deel bepaald door de binnenlandse institutionele en politieke context waarin beslissingen over militaire machtsaanwending worden genomen. Vanuit een formeel perspectief staat hier de grondwettelijk voorziene rolverdeling tussen de president en het Congres centraal. In de praktijk manifesteert deze rolverdeling zich evenwel in een afwisseling tussen perioden waarin presidenten vrij auto-

noom het buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid van de Verenigde Staten kunnen bepalen en perioden waarin ze dit moeten doen binnen de lijnen die door een assertief Congres getrokken worden. In elk geval kunnen we vaststellen dat de president op dit domein in een structureel sterkere positie staat dan zijn congressionele tegenhanger. In wat volgt zullen we kort stilstaan bij de formele kant van het verhaal. Daarna gaan we in op de elementen die in het verleden een rol hebben gespeeld in de afwisseling tussen perioden van congressionele passiviteit en perioden van congressionele assertiviteit.

Macht en (beperkte) tegenmacht

Net zoals voor binnenlandse aangelegenheden voorziet de Amerikaanse grondwet ook op het gebied van het buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid in een verdeling van de beslissingsbevoegdheid tussen twee gedeeltelijk van elkaar gescheiden machten: de wetgevende en de uitvoerende macht. Terwijl de wetgevende macht hoofdzakelijk aan het Amerikaanse Congres wordt toegekend, is de uitvoerende in handen van de president. Formeel worden ten aanzien van het buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid drie typen bevoegdheden voorzien: die ten aanzien van de vertegenwoordiging van de Verenigde Staten in het buitenland (het *ius legationis*), die ten aanzien van de onderhandeling en sluiting van internationale akkoorden (het *ius tractati*) en die ten aanzien van de inzet van Amerikaanse strijdkrachten voor militaire doeleinden (het *ius belli*). In elk van die drie gevallen wordt de betrokken bevoegdheid verdeeld (en gedeeld) tussen president en Congres. Voor het *ius legationis* wordt immers voorzien dat ambassadeurs worden benoemd na voordracht door de president en na de ‘advice and consent’ vanwege de Senaat – die bij gewone meerderheid kan worden verleend. Voor het *ius tractati* is voorzien dat internationale verdragen door de president worden onderhandeld, maar dat ze voor de Verenigde Staten slechts bindend kunnen worden na de ‘advice en consent’ vanwege de Senaat. Daarvoor wordt een twee derde meerderheid vereist. Voor het *ius belli* ten slotte, wordt voorzien dat alleen het Congres de oorlog kan verklaren, maar dat het opperbevel van de strijdkrachten aan de president toebehoort.

Deze grondwettelijke bevoegdheids- en taakverdeling laat heel wat ruimte voor interpretatieverschillen en daardoor ook voor een uiteenlopende invulling ervan. In de praktijk – zo is gebleken – is dit vooral de uitvoerende macht – en dus de president – ten goede gekomen. Toch betekent dit niet dat het Congres daarmee definitief in de kou is gezet. Er blijft immers een – weliswaar beperkte – ruimte bestaan waarin het Congres het

buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid van de Verenigde Staten mee richting kan geven. Alleen blijkt in de praktijk dat het Congressionele enthousiasme daarvoor aardig kan variëren. Perioden van sterke Congressionele assertiviteit worden daarbij afgewisseld door perioden van Congressionele passiviteit en soms zelfs merkwaardige volgzzaamheid ten aanzien van de president. We zullen later zien waarom dit zo is en wat dit betekent ten aanzien van de verwachtingen die men voor het buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid van de volgende jaren kan formuleren.

De bovengehaalde interpretatieverschillen en de ruimte die ze hebben gecreëerd ten voordele van de president manifesteren zich op twee vlakken. In eerste instantie betreffen ze de precieze reikwijdte van de internationale akkoorden waarvoor de ‘advice and consent’ vanwege de Senaat vereist is. In tweede instantie draaien ze rond de betekenis van het presidentiële militaire opperbevel. Ook hier betreft het vooral een vraag van reikwijdte.

De vraag naar de reikwijdte van de ‘advice and consent’ is opgedoken naar aanleiding van het toenemende gebruik door presidenten van zogenaamde ‘executive agreements’. Dergelijke akkoorden hebben in principe slechts betrekking op uitvoerende bevoegdheden en onderwerpen de Verenigde Staten niet aan internationaal afgesproken wettelijke verplichtingen. Er is ruimte voor dergelijke akkoorden door het feit dat de Amerikaanse grondwet geen definitie van het begrip ‘internationaal verdrag’ bevat en door het feit dat in artikel II van de grondwet de uitvoerende macht aan de president wordt toegekend. Bovendien heeft de U.S. Supreme Court in de zaak *U.S. v. Belmont* (1937) het recht van de president om dergelijke akkoorden te sluiten erkend als een inherent onderdeel van zijn functie. Maar dergelijke akkoorden vormen niet ‘the law of the land’, omdat ze niet vallen onder de rechtshandelingen die in artikel VI van de grondwet (de Supremacy Clause) worden opgesomd.

Hoe dan ook, het toenemende gebruik van ‘executive agreements’ en de Congressionele argwaan daarover gaven aanleiding tot tal van pogingen vanwege het Congres om er meer controle over te krijgen. In het kader daarvan werd in 1972 de Case-Zablocki Act, beter bekend als de Case Act, goedgekeurd. Die verplicht de president om de ‘executive agreements’ die hij gesloten heeft binnen de 60 dagen aan het Congres te rapporteren. Nationale veiligheidsredenen kunnen worden ingeroepen om aan deze verplichting te ontsnappen. De president moet uiteindelijk bepalen of dergelijke redenen ingeroepen dienen te worden. Het is evenwel duidelijk dat deze uitzonderingsmogelijkheid de controlemogelijkheden vanwege het Congres aanzienlijk kan beperken. Dat is meteen ook een grote kritiek op de Case-Zablocki Act geweest.

Wellicht nog meer controversieel is de vraag naar de betekenis van het presidentiële militaire opperbevel. Deze vraag is van groot belang, gezien

ze betrekking heeft op de afbakening van de presidentiële oorlogsbevoegdheid. De spanning die hier opduikt is een gevolg van de inherent onduidelijke afbakening van het begrip ‘militair opperbevel’ enerzijds en van het feit dat de meeste militaire confrontaties niet voorafgegaan worden door formele oorlogsverklaringen anderzijds. Zelfs indien men stelt dat het presidentiële opperbevel slechts aanleiding kan geven tot militaire acties die omwille van de verdediging van de veiligheid van de Verenigde Staten worden opgezet, blijft het probleem van de afbakening bestaan. Wat is immers de betekenis van verdediging in een nucleair tijdperk? En wat is de plaats daarin van pre-emptieve aanvallen, dat wil zeggen, aanvallen die op basis van (acute) verdedigingsmotieven worden opgezet vooraleer men daadwerkelijk aangevallen is? Ofschoon deze vragen kunnen aangeven dat de presidentiële oorlogsbevoegdheid ruim moet worden opgevat – of onvermijdelijk ruim zal worden ingevuld – kunnen ze ook het argument vormen voor een scherpe beperking ervan of op zijn minst een scherpe controle daarop. De stelling van James Madison – geformuleerd naar aanleiding van de discussies over de Amerikaanse grondwet in 1787 – blijft immers geldig: als degene die de oorlog op het terrein moet voeren (de president als opperbevelhebber) ook mag beslissen (de jure of de facto) of de oorlog mag gestart worden, wordt de deur geopend naar militair avonturisme en machtsmisbruik.

Een bijkomend element in het hedendaagse debat hierover is dat de Amerikaanse federale rechtbanken – inclusief de U.S. Supreme Court – zich hier bijzonder terughoudend opstellen, omdat deze vraag veelal als een politieke kwestie wordt gedefinieerd. Ook het Congres lijkt niet altijd geneigd om presidentieel activisme op dit vlak in te nemen. Dat heeft geleid tot een situatie waarin nog maar weinig limieten op de presidentiële oorlogsbevoegdheid worden toegepast, een situatie die de auteurs van de Amerikaanse grondwet met verstomming zou hebben geslagen.

Toch betekent dit niet dat vanuit het Congres geen pogingen zouden zijn ondernomen om min of meer controle over de presidentiële oorlogsbevoegdheid te verwerven. Het bekendste voorbeeld daarvan vormt de War Powers Resolution van 1973, waarin het Congres – tegen het veto van president Nixon in – een wettekst aannam waarin de president verplicht wordt een Congressionele goedkeuring te verkrijgen, maximum 60 dagen nadat Amerikaanse strijdkrachten voor een militaire interventie zijn ingezet. Ook wordt hem opgedragen het Congres ‘daar waar mogelijk’ te consulteren vooraleer troepen in te zetten en in elk geval het Congres binnen 48 uur te informeren van een dergelijke inzet. De resolutie voorziet ook dat het Congres de terugtrekking van de Amerikaanse strijdkrachten kan bevelen via de goedkeuring van een resolutie door Huis en Senaat. Het probleem met de War Powers Resolution is dat alle presidenten sinds Nixon de

grondwettelijkheid ervan hebben betwist. Bill Clinton ging nog een stapje verder door te stellen dat de resolutie eigenlijk een Congressionele erkenning veronderstelt van een autonoom presidentieel recht om Amerikaanse strijdkrachten in militaire acties in te zetten. In de praktijk zijn presidenten evenwel voorzichtig met de betrokken resolutie omgesprongen. Enerzijds zijn ze de grondwettelijkheid ervan blijven verwerpen. Anderzijds zijn ze in verschillende (maar niet in alle) van hun militaire acties wel op zoek gegaan naar een Congressionele instemming, vooral als ze van oordeel waren dat het politiek té riskant was om zonder een dergelijke instemming een militaire actie te starten of verder te zetten. Ook werd erover gewaakt het Congres te consulteren omtrent de inzet van Amerikaanse strijdkrachten. Daarbij werd wel telkenmale vermeden dat een verwijzing zou kunnen worden gemaakt naar de clause van de War Powers Resolution, die de periode van 60 dagen in werking stelt.

Macht en ingetoomde tegenmacht

Presidenten mogen dan voorzichtig met de War Powers Resolution zijn omgesprongen, evenzeer valt vast te stellen dat het Congres niet altijd bereid is gebleken presidentieel militair activisme aan banden te leggen. Meer nog, er valt namelijk op te merken dat het Congres hier slechts in weinig gevallen tot het uiterste gaat. Gegeven de vaagheid over de grondwettelijkheid van de Resolutie en de terughoudendheid van federale rechtbanken om hier uitsluitsel te brengen, betekent 'tot het uiterste gaan' dat het Congres terugvalt op zijn meest elementaire machtsmiddel: de zogenaamde 'power of the purse'. Gezien de grondwet bepaalt dat geen enkele uitgave vanwege de federale overheid kan gebeuren dan na machtiging en toewijzing vanwege het Congres, kan het Congres een militaire actie die door de president wordt opgezet, afblokken door bij wijze van spreken de geldkraan dicht te draaien. Een dergelijke actie is evenwel niet zonder politieke risico's en wordt dan ook maar weinig toegepast. Wanneer immers Amerikaanse strijdkrachten elders in de wereld zijn ingezet, kan het stopzetten van de financiering ervan gemakkelijk worden voorgesteld als een beleidsdaad waarin het Congres 'onze troepen in de steek laat.' Het hele debat omtrent de mogelijke terugtrekking van Amerikaanse troepen uit Irak dat sinds de Congresverkiezingen van november 2006 wordt gevoerd, vormt hiervan een voorbeeld.

Analyses geven nu aan dat er nogal wat variatie opduikt in de bereidheid van het Amerikaanse Congres om dergelijke risico's te nemen. De ene keer durft het Congres inderdaad tot het uiterste te gaan. De andere keer volgt het gedwee de president of onthoudt het zich gewoon van elke

mogelijke obstructie van het presidentiële militaire handelen. Onderzoek van James Lindsay geeft aan dat er duidelijke factoren aan te duiden zijn die deze variatie kunnen verklaren. De belangrijkste factor wordt daarin gevormd door de algemene perceptie in de Verenigde Staten over de eigen veiligheidssituatie. Bij een grote gepercipieerde bedreiging van die situatie duikt vrij snel het ‘rallying around the flag’-mechanisme in werking, waarin de ruimte voor kritisch denken over een mogelijk militair optreden snel versmalt. De politieke risico’s van het afblokken van het presidentiële militaire handelen worden dan groter en daarmee ook de Congressionele terughoudendheid op dit vlak. Lindsay merkt wel op dat de president zijn eigen positie kan ondergraven, wanneer het beeld ontstaat dat zijn militaire handelen weinig effectief is en het verhoopte resultaat niet snel binnen bereik zal liggen. De Amerikaanse politicoloog Henri Nau heeft er in dat kader op gewezen dat het geduld van de Amerikaanse publieke opinie – en daarom ook van het Congres – op dit vlak vrij klein is. Er is daarom sprake van een snelle uitputting van tolerantie ten aanzien van uitblijvende resultaten en ten aanzien van stijgende kosten. Parallel daarmee geraakt ook het politieke kapitaal van de president snel uitgeput en daarmee ook zijn vermogen om weerstand te bieden tegen de beëindiging van het hele militaire avontuur.

Omgekeerd gaat een perceptie van grote veiligheid – zelfs onkwetsbaarheid – van de Amerikaanse nationale veiligheid veelal gepaard met een grote Congressionele assertiviteit ten aanzien van het buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid in het algemeen en militaire interventies in het bijzonder. Ook voor belangengroepen valt de schroom dan weg om zich voor of tegen bepaalde beleidskeuzes op dit vlak te manifesteren. Voor de president zit er dan niets anders op dan al deze verzuchtingen meer in rekening te brengen bij de vastlegging van het buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid. Dat is des te meer het geval wanneer het Congres gedomineerd wordt door de andere politieke partij dan deze van de president, een situatie van ‘divided government.’

Zoals auteurs zoals William Howell en Jon Pevehouse in 2007 hebben opgemerkt, is deze laatste factor – het al of niet bestaan van een overeenkomst tussen de partijaffiliatie van de president en deze van de Congressionele meerderheid – er één die alle andere overschaduwet. Zoals ze voor de laatste vijftig jaar opmerken: “(...) partisan divisions have fundamentally defined the domestic politics of war.” Een aantal elementen kunnen dit verklaren.

In eerste orde wordt de Congressionele meerderheid in een situatie van ‘divided government’ vanuit electoraal perspectief aangespoord om de president in zijn militaire handelen strenger te controleren. Elk voordeel dat de president door zijn optreden via het ‘rallying around the flag’-effect kan

opdoen, bevoordeelt immers in eerste instantie de politieke positie van de president zijn partij. Voor de Congressionele meerderheid vormt dit een aansporing om elke mislukking, misstap of misrekening bij het militaire optreden dik in de verf te zetten. Het is immers door de nadruk op de tol die het militaire optreden met zich meebrengt dat het effect van ‘rallying around the flag’ afgezwakt kan worden, zelfs indien het militaire optreden een antwoord vormt op een aanval op de Verenigde Staten zelf (zoals het geval was bij de aanslagen van 11 september 2001).

In tweede orde beschikt de president op het gebied van nationale veiligheid en buitenlandse politieke ontwikkelingen over heel wat meer informatiebronnen dan het Congres. Er staat immers een heel arsenaal van inlichtingendiensten – de zogenaamde *Intelligence Community* die zestien agentschappen omvat – ter zijner beschikking. Volgens Howell en Pevehouse voedt dit in het geval van ‘divided government’ het wantrouwen van het Congres ten aanzien van de president. Het Congres kan immers maar moeilijk inschatten of de president de betrokken informatie al dan niet voor eigen politieke doeleinden manipuleert. Omdat de president van de concurrerende politieke partij afkomstig is, wordt er zelfs van uit gegaan dat de kans daartoe zeer groot is. Anders is het gesteld in het geval van ‘unified government’. In dat geval is het wantrouwen sowieso kleiner – tenzij de relatie tussen de president en zijn eigen partij verziekt is – en zal de presidentiële bereidheid om zijn leidende partijgenoten inzage te geven in een deel van zijn informatie, groter zijn. De informatie asymmetrie is dan veelal ook kleiner, zo wordt gesteld.

Beide redenen zorgen er derhalve voor dat de factor van partijpolitieke congruentie tussen het Congres en het Witte Huis bepalend is voor de aan- of afwezigheid van een Congressionele assertiviteit op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid. Dit is in eerste orde het geval indien beide kamers van het Congres in de handen van de andere dan de presidentiële partij zijn. Indien het slechts om één kamer gaat, is de impact het grootste indien de concurrerende meerderheid de Senaat in handen heeft, omdat de Senaat ten aanzien van het buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid een aantal voorrechten heeft waarover het Huis niet beschikt.

Toch geven verschillende auteurs aan dat de presidentiële controle over het buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid enorm toeneemt eens Amerikaanse troepen in militaire acties zijn ingezet. Het Congres moet dan immers de nodige meerderheden vinden om de president de wind uit te zeilen te kunnen nemen. In de Senaat betekent dit veelal dat de steun van minimaal zestig senatoren gezocht moet worden, omdat een dergelijk aantal in de meeste gevallen nodig is om een mogelijke blokkering van de werking van de Senaat – door het gebruik van een oneindig debat (de filibuster) – te omzeilen. Het vinden van deze zestig vereist sowieso dat

compromissen worden gevormd, waardoor het vermogen van de Senaat (en derhalve van het Congres als geheel) om de president in zijn militaire acties te remmen of te blokkeren, verzwakt wordt.

Waarom is de vraag naar de machtsverhouding tussen de president en het Congres op het buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid nu belangrijk, als de vraag wordt gesteld naar de verwachtingen die men omtrent het toekomstige buitenlandse beleid van de Verenigde Staten kan formuleren? Het antwoord is duidelijk. In de mate dat de verkiezingen van november 2008 ervoor zorgen dat de partij die de president aanlevert ook de Congressionele meerderheden in handen heeft, kunnen gemakkelijker afspraken over het toekomstige buitenlandse beleid gedaan worden op basis van het profiel van de huidige presidentskandidaten. In de mate evenwel, dat een situatie van 'divided government' tot stand komt, wordt dit al veel moeilijker, gezien de concurrentie die dan sterker speelt tussen president en Congres. Men moet immers voor ogen houden dat samen met de presidentsverkiezingen van november 2008 ook verkiezingen voor het Amerikaanse Congres worden gehouden. Daarbij gaat het om de verkiezing van alle leden van het Huis van Afgevaardigden en van iets meer dan een derde van de Senatoren.

DE KANDIDATEN EN DE VERWACHTINGEN EROVER

Op het moment dat dit hoofdstuk wordt geschreven, zijn de genomineerden voor de presidentsverkiezingen van november 2008 nog niet bekend. Dat betekent dat de politieke partijen hun definitieve kandidaat nog moeten kiezen uit het geheel van personen dat zich als kandidaat heeft aangeboden. De twee grote Amerikaanse politieke partijen doen dit tijdens een reeks van voorverkiezingen die in het voorjaar van 2008 worden georganiseerd. Ondanks het relatief grote aantal kandidaten in beide partijen, is het aantal echte kanshebbers terug te brengen tot een viertal bij de Republikeinse Partij en een drietal bij de Democraten. Binnen deze groep van zeven mensen kan men een houding ten aanzien van het buitenlandse beleid aantreffen die min of meer aansluit bij een van de grote denkrichtingen die traditioneel ten aanzien van het buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid zijn opgedoken, of die een mengeling van twee dergelijke denkrichtingen weerspiegelt.

Men kan inderdaad het Amerikaanse denken over het te voeren buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid terugbrengen tot een viertal grote denkrichtingen: het isolationisme, het liberale internationalisme, het ide-

alisme en het realisme. Sinds de Spaans-Amerikaanse Oorlog van 1898 is het Amerikaanse buitenlandse beleid voortdurend door een van deze denkrichtingen, of door een combinatie ervan, beïnvloed. Tot op zekere hoogte heeft het onderscheid tussen vier denkrichtingen iets kunstmatigs. In eerste instantie dekken deze vier niet de opvattingen van elke Amerikaan. Het gaat uitsluitend om denkrichtingen die op een breed maatschappelijk draagvlak konden of kunnen terugvallen. In tweede instantie doet het onderscheid tussen deze vier afbreuk aan de diversiteit die er binnen elk van deze denkrichtingen kan opduiken en veelal ook opduikt. In derde instantie minimaliseert het onderscheid tussen deze vier de evolutie die er binnen elk van deze vier is opgedoken of kan zijn opgedoken, dit veelal door een verandering van de internationale context. Zo ziet de concrete invulling van het realisme er na de Koude Oorlog toch enigszins anders uit dan tijdens die periode.

Het isolationisme

Van het isolationisme wordt wel eens beweerd dat het de oudste strekking vormt binnen het Amerikaanse denken omtrent het buitenlandse beleid. De strekking zou immers teruggaan tot de eerste Amerikaanse president, George Washington, en verkondigd zijn in zijn afscheidstoespraak als president in 1796. In die toespraak waarschuwde Washington inderdaad voor de aansluiting van de Verenigde Staten bij allianties die de Verenigde Staten konden meebrengen in militaire conflicten waar het geen uitstaans mee had. Deze zogenaamde ‘entangling alliances’ werden inderdaad door George Washington in het vizier genomen, maar dan onder de betekenis van permanente allianties. Dit weerspiegelde zeer sterk de Amerikaanse visie omtrent de rol die het moest vermijden in een wereld waarin de internationale betrekkingen hoofdzakelijk werden bepaald door de relaties (en confrontaties) tussen de Europese grootmachten. Het volgende deel van de betrokken toespraak geeft dit duidelijk aan: “Europe has a set of primary interests which to us have none or a very remote relation. Hence she must be engaged in frequent controversies, the causes of which are essentially foreign to our concerns. Hence, therefore, it must be unwise in us to implicate ourselves by artificial ties in the ordinary vicissitudes of her politics or the ordinary combinations and collisions of her friendships or enmities.”

Washington pleitte dus niet voor een totale afzondering van de buitenwereld. Hij pleitte wel voor een buitenlands beleid dat moest voorkomen dat de Verenigde Staten meegesleurd zou kunnen worden in militaire conflicten tussen andere landen of in het militaire avonturisme dat deze eventueel op het getouw zouden kunnen zetten. Toch ademde zijn benadering

een opvatting uit die lange tijd een centrale positie heeft bekleed in het isolationisme. Deze strekking – die een pleidooi inhoudt voor de terugplooiing van de Verenigde Staten op zichzelf – vertrekt immers vanuit de overtuiging dat de Verenigde Staten ook in de mogelijkheid verkeert om dit te doen. De stelling ‘we are protected by vast oceans’ kadert daarin. Die geeft immers aan dat de continentale omvang van de Verenigde Staten en zijn geografische locatie op het Amerikaanse continent tot gevolg heeft dat de Verenigde Staten door twee oceanen beschermd wordt tegen de effecten van politieke ontwikkelingen in Europa en Azië. Dat verklaart ook waarom de Verenigde Staten nooit echt zo een opvatting heeft gehuldigd ten aanzien van Latijns-Amerika. De Monroe Doctrine van december 1823 vormt hier ten dele de neerslag van.

Het isolationisme als denkrichting in het Amerikaanse buitenlandse beleid is dus nooit echt een vorm van absoluut isolationisme geweest. Anderzijds is het wel een opvatting geweest die de overtuiging aangeeft dat de Verenigde Staten zichzelf en zijn belangen kan beschermen op een wijze die geen actief engagement elders in de wereld noodzakelijk maakt. Meer nog, deze opvatting huldigt de stelling dat een dergelijk engagement zo niet contraproductief, dan toch op zijn minst onwenselijk is.

De glorie tijd van het Amerikaanse isolationisme ligt al een tijdje achter ons. Zijn laatste belangrijke opstoot kreeg het immers tijdens het interbellum en dan meer bepaald tijdens de presidentschappen van Warren Harding, Calvin Coolidge en Herbert Hoover. Maar ook sindsdien zijn er perioden geweest waarin een vorm van nostalgie naar deze aanpak een zichtbare invloed op het Amerikaanse buitenlandse beleid uitoefende. Zeker in de periode tussen het einde van de Koude Oorlog (1989) en de aanslagen van 11 september 2001 was dit bij momenten tastbaar. Vooral de Amerikaanse Senaat – met de Republikeinse meerderheid die in januari 1995 aantrad – vormde er de exponent van, vooral dan in reactie op Amerikaanse militaire acties of betrokkenheid in Haïti, Bosnië-Herzegovina en Kosovo. Ook meer recentelijk, als een gevolg van de Amerikaanse problemen met de Irakese Oorlog, zijn weer isolationistische stemmen opgedoken daar waar men had verwacht dat deze definitief uitgeschakeld zouden zijn door de aanslagen van 11 september 2001. Deze hadden immers duidelijk gemaakt – om president Bush te parafraseren – dat “we are not protected anymore by vast oceans.”

Het liberale internationalisme

De volgende zinsnede – ontleend aan het rapport van de Hart-Rudman Commissie (de U.S. Commission on National Security in the 21st Centu-

ry) van januari 2001 – geeft treffend de boodschap van het liberale internationalisme weer: “America cannot secure and advance its own interests in isolation.”

Ofschoon dit een stelling mag lijken die evident kan zijn voor kleinere landen, kan ze gemakkelijker het voorwerp van controverse uitmaken in het geval van een grootmacht. Toch zien we in het geval van de Verenigde Staten niet dat de aanhang ervan is afgenomen naarmate de Amerikaanse relatieve (militaire) machtspositie sterker is geworden. Integendeel, de stem van het liberale internationalisme is luider gaan klinken in de periode dat de Verenigde Staten erin slaagde die machtspositie aanzienlijk te versterken. Anderzijds is ze ten dele ook het gevolg van de opvatting dat staten steeds meer rekening moeten houden met het feit dat ze in een interdependente wereld leven, waarin ze op samenwerking met elkaar zijn aangewezen om grensoverschrijdende en globale problemen effectief te kunnen aanpakken. Die idee van de ‘global order’ kende vooral in de jaren zeventig een grote doorbraak en gaf het liberale internationalisme als denkrichting een sterke duw in de rug. Vanuit conservatieve hoek klonk daarom al snel de kritiek dat het liberale internationalisme ontaard was in een naïef internationalisme dat blind was voor de gebreken van heel wat internationale instellingen. Inderdaad, aan de basis van het liberale internationalisme ligt de overtuiging dat internationale samenwerking aangewezen is en dat internationale organisaties daartoe het beste forum vormen. Via deze organisaties wordt immers de kans groter dat internationale afspraken – inclusief het daaruit voortkomende internationale recht – toegepast en nageleefd worden. Voor een grootmacht zoals de Verenigde Staten kan dit grote voordelen opleveren. In eerste instantie kan het tot een stabilisering van de internationale betrekkingen leiden, omdat het gedrag van de diverse staten er minder onvoorspelbaar door wordt. Voor de sterkste macht in het systeem wordt de kost daardoor kleiner om het systeem te handhaven. Bovendien bevordert een dergelijke stabiliteit de mogelijkheden van internationale investeringen en internationale handel, iets waar de sterkste staat – op basis van zijn grote economische slagkracht – het meeste van kan profiteren.

In tweede instantie maakt internationale samenwerking ‘burden-sharing’ mogelijk. Door de bereidheid van de sterkste staat om zich open te stellen voor samenwerking met anderen en daarvoor de nodige toegevingen te doen, wekt men bij die anderen de bereidheid op om samen te werken aan de oplossing van globale problemen en er de kosten van te delen.

In derde instantie moet internationale samenwerking de angst en de argwaan voor de sterkste staat bij de anderen wegnemen of milderen. De indruk moet erdoor ontstaan dat de sterkste zich niet aan machtsmisbruik zal wagen en bereid zal zijn water bij de wijn te doen, ook al dient dit niet meteen

het eigenbelang, althans toch niet op korte termijn. Want de idee is wel dat op lange termijn het eigenbelang van de Verenigde Staten er wél mee gediend is. De andere staten zullen dan immers de indrukwekkende macht van de Verenigde Staten tolereren en minder de neiging vertonen om daarmee te gaan concurreren. Het is hieruit dat de idee van de 'soft power' als instrument in de handhaving van de Amerikaanse hegemonie is voortgekomen of zoals Joseph Nye – de man achter het concept van de 'soft power' – het in 2002 heeft geformuleerd: "The multilateralism of American preeminence is a key to its longevity." Voor hem is het daarom, net zoals voor andere liberale internationalisten, duidelijk dat de Amerikaanse hegemonie slechts bestendig kan worden "if we learn to use our power wisely".

Nu betekent dit 'verstandig aanwenden van de Amerikaanse macht' misschien wel dat internationale samenwerking de voorkeur krijgt, het betekent niet per definitie dat deze zich altijd via universele (wereldwijde) organisaties zoals de Verenigde Naties moet manifesteren enerzijds of dat unilaterale acties uitgesloten worden anderzijds. Universele organisaties moeten het forum van samenwerking vormen, zolang de kost daarvan in het licht van de verwachte baten redelijk blijft. Zo gauw een dergelijke samenwerking te veel door het gedrag van andere staten gehinderd wordt, moet naar meer beperktere fora van samenwerking gezocht worden en eventueel – indien fundamentele nationale veiligheidsbelangen van de Verenigde Staten zelf in het geding zijn – naar unilaterale acties. Een voorbeeld van het eerste uitgangspunt – de meer beperkte fora – vormt de Kosovo oorlog van 1999, waar Russen en Chinezen in de VN Veiligheidsraad een rol speelden in de beslissing van Bill Clinton om de NAVO in te zetten tegen Servië zonder dat de VN Veiligheidsraad hiervoor het groene licht had gegeven.

Een voorbeeld van het tweede uitgangspunt vormt de aanpak – alweer tijdens de Clintonperiode – van de Noord-Koreaanse nucleaire kwestie en de plannen die er in 1993-1994 waren om de kerncentrale van Yongbyong te bombarderen indien Noord-Korea niet aan een akkoord omtrent de beëindiging van zijn nucleaire programma zou meewerken.

De Clintonperiode was er inderdaad een waarin een vorm van begreemd liberaal internationalisme gehanteerd werd. De idee was daarbij dat via de VN zou gewerkt worden als het kon, maar dat via de NAVO of zelfs unilateraal gewerkt zou worden als het moest.

De meest duidelijke exponent van het liberale internationalisme was ongetwijfeld Franklin Delano Roosevelt. Deze Amerikaanse president wordt wel eens met Woodrow Wilson vergeleken omdat ze beiden voorvechters waren van de oprichting van een universele organisatie op het gebied van de internationale vrede en veiligheid – de Volkenbond in het geval van Wilson, de VN in het geval van Roosevelt. Toch is er een belangrijk verschil. Wilsons denken had een veel sterkere idealistische – zelfs missionaire –

component, ingegeven als het was door de opvatting dat de internationale betrekkingen in hun werking fundamenteel veranderd konden worden. Bij Roosevelt woog een dergelijke opvatting veel minder zwaar. Roosevelt was in de eerste plaats een pragmaticus die samenwerking tussen de toenmalige grootmachten – de winnaars van de Tweede Wereldoorlog – als de beste methode zag om het internationale systeem te stabiliseren nu Duitsland en Japan verslagen waren en nu er terdege rekening moest gehouden worden met de militaire slagkracht van de Sovjet-Unie. Ook zou een internationale stabilisering de Amerikaanse economie ten goede komen nu deze in zijn overschakeling van oorlogs- naar vrede-economie op zoek was naar globale (en dus niet slechts regionale) afzetmarkten. Er waren dus internationale regels nodig, niet alleen op het gebied van vrede en veiligheid, maar ook op het vlak van internationale handel en investeringen. In de vastlegging van deze regels zou de Verenigde Staten sowieso zwaar kunnen doorwegen, ook al werd rekening gehouden met de verzuchtingen van andere landen – vooral dan het Verenigd Koninkrijk – om de kans te vergroten dat deze zich achteraf ook getrouw aan deze regels zouden houden. Het is hier dat de essentie van het Amerikaanse liberale internationalisme om de hoek komt kijken. Het is geen Amerikaans altruïsme noch een uiting van Amerikaans exceptionalisme. Het is wel een opvatting die stelt dat de kost van de internationale samenwerking uiteindelijk veel kleiner uitvalt dan de voordelen die de Verenigde Staten er als grootmacht mee doet. Sommigen stellen dat dit zeker zo is na de aanslagen van 11 september 2001, omdat deze aanslagen de uiting vormen van een probleem dat de Verenigde Staten niet in zijn eentje aankan en dat bovendien een aanpak vereist die veel verder reikt dan de (unilaterale) inzet van wapengeweld. Het moge duidelijk zijn dat anderen – zoals we zodadelijk zullen zien – deze stelling radicaal verwerpen, zeker als ze impliceert dat de Verenigde Staten zijn optreden moet laten afhangen van de instemming van andere landen.

Het idealisme

Het idealistische denken omtrent het Amerikaanse buitenlandse beleid gaat terug tot de stelling dat de Verenigde Staten een uitzonderlijke natie vertegenwoordigt – het Amerikaanse exceptionalisme – die een missie te vervullen heeft waarin de wereld geschapen moet worden naar de idealen die door de Verenigde Staten zelf weerspiegeld zouden worden. De Verenigde Staten moet dus in eerste orde fungeren als een lichtend voorbeeld voor de rest van de wereld en moet in tweede orde dat lichtende voorbeeld uitdragen. Amerikaans exceptionalisme wordt dus gekoppeld aan een missionair buitenlands beleid.

Wat de inhoud van dat 'lichtende voorbeeld' dan wel moet zijn, verschilt naargelang de strekking binnen het idealisme, maar centraal staat de idee dat de Verenigde Staten zijn democratische waarden en zijn daarmee verbonden economische principes (privébezit) wereldwijd moet uitdragen. Wat de strekkingen binnen het idealisme betreft, kunnen een liberale en een neoconservatieve van elkaar onderscheiden worden. De laatste is daarbij ontstaan vanuit een kritiek op de inconsequenties van de eerste, tenminste voor zover het over de omzetting van principes in de politieke praktijk ging. Het onderscheid tussen beide is er dan vooral een geworden van accenten die gelegd moeten worden op interventionisme om de vooropgestelde idealen te kunnen realiseren. In het neoconservatisme bestaat er een sterkere neiging om militaire interventie als een legitiem en noodzakelijk instrument van het buitenlandse beleid voorop te stellen, dit voor zover het wordt gehanteerd in het kader van de missionaire opdracht die de Verenigde Staten moet vervullen. In het liberale idealisme ligt de nadruk meer op internationale afspraken, op open diplomatie en – last but not least – op vrijhandel als instrument van internationale democratisering. Het is een opvatting die aansluit bij de doelstellingen die president Woodrow Wilson op het einde van de Eerste Wereldoorlog trachtte te realiseren, onder meer met de oprichting van de Volkenbond.

Wat evenwel ook de strekking binnen het idealisme mag zijn, centraal staat het uitdragen van waarden die als centraal in het Amerikaanse politieke systeem worden gezien. Nauw verbonden daarmee is de opvatting die over bedreiging en stabilisering wordt gehanteerd. De grootste bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid, zo luidt die opvatting, gaat uit van de leiders van staten die aan niemand rekenschap moeten afleggen en die intern een totalitair regime hebben uitgebouwd. Het Amerikaanse buitenlandse beleid moet zich dan ook in eerste orde tegen dergelijke regimes richten, omdat die voor de Verenigde Staten zelf een bedreiging (kunnen) vormen. In hun plaats moeten democratische regimes komen met marktgeleide economieën. Niet alleen worden daarmee de universele rechten van elke mens gevrijwaard – gebaseerd als die zijn op individuele politieke en burgerlijke rechten – tevens wordt de internationale vrede en veiligheid gediend. Het idealisme vertrekt immers van de idee van de democratische vrede die stelt dat democratieën onderling geen oorlog voeren. Een duidelijke link wordt dus gelegd tussen de interne kenmerken van politieke regimes en hun externe gedrag. In het tijdperk na 11 september 2001 is de klemtoon daarop nog versterkt. Naast totalitaire regimes worden immers ook falende staten als een belangrijke bedreiging gezien. Zij kunnen immers de voedingsbodem vormen – zo wordt gesteld – van internationaal terrorisme, onder andere omdat ze weinig tegen terroristische trainingskampen kunnen verrichten, omdat samenwerking tussen lokale warlords

en terroristen noodzakelijk voor het overleven van beide kan zijn, en omdat de erbarmelijke levensomstandigheden die dergelijke staten kenmerken de kans op het succesvol rekruteren van nieuwe strijders – inclusief zelfmoordterroristen – vergroot.

Uit het bovenstaande is duidelijk dat het idealisme een missionair uitgangspunt in zich draagt. Met de totstandkoming van de Verenigde Staten als grootmacht is dit uitgangspunt zwaarder in het Amerikaanse denken over zijn buitenlandse beleid gaan doorwegen. Wat is de zin van de Amerikaanse hegemonie, zo wordt geponeerd, als de Verenigde Staten die niet aanwendt om zijn waarden naar de rest van de wereld uit te dragen? Maar eigenlijk heeft men niet moeten wachten op de status van de Verenigde Staten als grootmacht om sporen van deze opvatting in dat denken terug te vinden. Verschillende auteurs, zoals Robert Kagan of Paul Gottfried, stellen immers vast dat het missionaire uitgangspunt al lange tijd een sterke plaats in het Amerikaanse denken over zijn buitenlandse beleid inneemt.

Het realisme

Het realistische denken omtrent het Amerikaanse buitenlandse beleid vertrekt vanuit de vaststelling dat het internationale systeem gekenmerkt wordt door anarchie en dat staten dus noodzakelijkerwijze een centrale plaats moeten geven aan de verdediging van hun nationale veiligheid. De term 'veiligheid' moet hier ruim worden opgevat, omdat het ook economische veiligheid omvat. Het realistische denken focust zich derhalve op geopolitieke en geo-economische bekommernissen. Dat is bij uitstek het geval voor een grootmacht zoals de Verenigde Staten. De economische macht van de Verenigde Staten is immers ten dele gebouwd op zijn vermogen om goederen en diensten te produceren voor, en af te zetten op een wereldmarkt en ten dele op de toegang die het kan vrijwaren tot grondstoffen die nodig zijn voor de handhaving (of groei) van dat productievermogen. De handhaving van die economische macht en de daarop gebaseerde militaire en politieke macht – zo is de opvatting – is mee afhankelijk van een buitenlands beleid dat de toegang tot deze markten en grondstoffen kan vrijwaren en dat kan verhinderen dat die in de handen van mogelijke concurrenten zouden kunnen vallen. Er zijn immers altijd kapers op de kust en het buitenlandse beleid moet daarop anticiperen. In het licht daarvan moeten bondgenootschappen worden opgezet en moeten militaire confrontaties worden aangegaan. Het uitgangspunt is daarbij uitdrukkelijk *niet* dat interventies moeten leiden tot politieke regimes die een evenbeeld van het Amerikaanse moeten zijn. Eerder is het belangrijk dat regimes, die trouwe bondgenoten van de

Verenigde Staten kunnen zijn, in het zadel kunnen worden geholpen. Soms staat democratisering zelfs haaks op deze doelstelling.

Militaire interventies hebben in dit kader ook een duidelijke functionaliteit die als leidend principe werkt om bepaalde interventies aan te gaan en andere uit te sluiten. Eerder dan omwille van missionaire motieven, moeten interventies uitgevoerd worden op basis van geopolitieke en geo-economische belangen. De Verenigde Staten moet daarbij vermijden dat mensen en middelen worden ingezet voor missies die niets of amper iets met dergelijke belangen te maken hebben. Interventies moeten derhalve niet alleen door het uitgangspunt van deze belangen worden geïnspireerd, maar er ook door worden begrensd. Alles wat buiten deze grenzen valt, is disfunctioneel en derhalve uit den boze.

Anders dan het idealisme vertrekt het realisme niet van de stelling dat de Verenigde Staten een bijzondere opdracht te vervullen heeft of dat het een bijzondere natie is. Het vertrekt eerder vanuit de stelling dat de Verenigde Staten zich inschakelt in een proces dat de internationale betrekkingen eigenlijk al altijd heeft gestuurd: het spel van macht en tegenmacht, gestuurd als het wordt door wederzijds wantrouwen en de daaruit volgende centrale bekommernis voor de eigen relatieve machtspositie. Als grootmacht moet de Verenigde Staten een buitenlands beleid en een veiligheidsbeleid voeren dat zijn huidige macht vrijwaart en bestendigt, dat deze macht elders in de wereld projecteert en dat mogelijke concurrenten de pas afsnijdt. Als dit bondgenootschappen met totalitaire regimes noodzakelijk maakt, dan is dat maar zo. De relatieve machtsbekommernis gaat immers voor op missionaire doeleinden.

■ ERVARINGEN EN VERWACHTINGEN

De vier geschetste denkstromen hebben doorheen de Amerikaanse politieke geschiedenis een invloed uitgeoefend op het Amerikaanse buitenlandse beleid en het veiligheidsbeleid. Anders gesteld, dat beleid is voortdurend een soort van cocktail geweest van deze stromen. De ene keer heeft de ene opvatting daarin zwaarder kunnen wegen dan de andere. In die verhouding speelden telkens twee elementen mee: de relatieve internationale machtspositie van de Verenigde Staten enerzijds en de binnenlandse tolerantie ten aanzien van buitenlandse interventies anderzijds.

De doorbraak van de Verenigde Staten als internationale grootmacht heeft meer ruimte gegeven aan het realisme en heeft de invloed van het isolationisme sterk verzwakt. De invloed van het liberale internationalisme is

meer aan fluctuaties onderhevig geweest. De hoogdagen van dat internationalisme situeerden zich op het einde van de Tweede Wereldoorlog – toen de Verenigde Staten zijn stempel zwaar kon drukken op de internationale organisaties die toen in het leven werden geroepen – en tijdens de jaren zeventig. Dat laatste was het gevolg van de perceptie die toen in de Verenigde Staten opgang maakte, dat de Amerikaanse hegemonie aan een sterke erosie onderhevig was. Deze perceptie werd gevoed door de Vietnamoorlog enerzijds en door de oliecrisis anderzijds. Ook onmiddellijk na de val van de Berlijnse muur kende dit internationalisme een korte opstoot. Dat was vooral te wijten aan het feit dat de VN Veiligheidsraad voor korte tijd niet meer verlamd werd door de tegenstellingen tussen zijn permanente leden. De oorlogen in ex-Joegoslavië – en de tegenstellingen daarover in de Veiligheidsraad – maakten hieraan een einde. De Kosovaarse oorlog vormde hierin het orgelpunt.

De positie van het idealisme valt moeilijker te duiden. In eerste instantie valt het niet altijd los te koppelen van het realisme. Acties die dikwijls vanuit een zuivere realistische logica worden opgezet, worden immers veelal via een idealistische retoriek gelegitimeerd. In tweede orde zijn er moeilijk voorbeelden te vinden van acties waarin idealistische motieven volledig losgekoppeld werden van geopolitieke belangen. Anders gesteld, de missionaire aandacht van de Verenigde Staten heeft zich vrijwel altijd toegepast op gebieden en regimes die van geostrategisch belang waren. De ene keer leidde dit tot een aanmoediging van dat enthousiasme, de andere keer tot een tempering ervan.

Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft het idealisme een drietal hoogdagen gekend. De hoogdagen van de liberale variant in dit denken situeren zich tijdens de tweede helft van deze oorlog en tijdens de periode onmiddellijk na de val van de Berlijnse muur. Concepten zoals humanitaire interventie en een nieuwe wereldorde – onder impuls van de Golfoorlog – werden toen hoog in het vaandel gevoerd.

De neoconservatieve variant van het idealisme heeft zijn hoogtepunt beleefd tijdens het presidentschap van George W. Bush. Ook tijdens het presidentschap van Ronald Reagan kende dit gedachtegoed een gouden tijd, maar toch minder uitgesproken dan tijdens dat van Bush jr.

De opgang en het verval van het idealisme is sterk beïnvloed geweest door een logica die Henry Nau omschreven heeft als een drieluik van 'engagement, exhaustion, exit'. Dat is eigenlijk niet alleen het geval voor deze denkstroom, maar voor militaire interventies in het algemeen. Het publieke enthousiasme voor een militaire interventie bij tegenslagen op het terrein raakt vrij snel onderhevig aan mentale uitputting en dat leidt tot een zoektocht naar de manier waarop de Verenigde Staten zich snel kan terugtrekken. De bekommernis over de oorspronkelijke doelstelling van

de interventie verdwijnt daarbij als sneeuw voor de zon. Men kan daaraan toevoegen dat dat laatste zich nog sneller doorzet, als de betrokken doelstelling idealistisch was ingekleed of ingegeven. De politieke context verandert er wel door. Idealistisch enthousiasme maakt plaats voor isolationistische reflexen. Institutioneel versmalt dit de ruimte voor autonoom presidentieel optreden, omdat de Congressionele druk en waakzaamheid toeneemt. Het politiek verkopen van een militaire interventie wordt moeilijker, de aandacht voor de kosten van een dergelijke interventie groter. Ook al wees Nau op deze logica nog voor de Irakese oorlog op gang was gekomen, de huidige politieke processen rond deze oorlog weerspiegelen duidelijk dit scenario en daarmee ook de politieke context waarin de komende jaren het buitenlandse beleid van de Verenigde Staten bepaald zal worden.

In die politieke context zal de bewegingsruimte van de president aan strengere congressionele en publieke controle onderworpen zijn dan gedurende het grootste deel van het presidentschap van George W. Bush het geval was. Mocht er een situatie van 'divided government' optreden, dan zal de tastbaarheid daarvan nog groter worden.

Binnen dat kader zal de ruimte voor een buitenlands beleid dat de strikte kaders van het realisme overstijgt, nagenoeg onbestaand zijn. De standpunten van de grootste kanshebbers voor de presidentsverkiezingen van 2008 – Rudy Giuliani, Hillary Clinton, Barack Obama, John McCain of Mitt Romney – zoals ze in de loop van 2007 in *Foreign Affairs* werden gepubliceerd, geven dat duidelijk aan. Ruimte voor idealisme, hetzij in de liberale of neo-conservatieve betekenis, zal er niet of amper zijn. Ook militair interventionisme zal moeilijk verkoopbaar zijn, zelfs als het vanuit realpolitieke argumenten wordt uitgelegd. Een bijkomende maar zeer belangrijke factor hierbij is dat de betrouwbaarheid van het politieke discours omtrent veiligheid een flinke knauw heeft gekregen als gevolg van de discrepantie tussen de argumentatie rond massavernietigingswapens in de aanloop naar de Irakese Oorlog en datgene wat men na de inval in Irak op het terrein heeft vastgesteld.

Betekent dit dat een militaire interventie onder de volgende Amerikaanse president uitgesloten is? Neen. Er zijn drie scenario's waaronder de 'rallying around the flag' de Irakese oorlog ten dele kan doen vergeten. Dat is in eerste instantie een situatie waarin een nieuwe terroristische aanslag op de Verenigde Staten zou worden gepleegd. In dat geval zal er wel met meer scepticisme naar het presidentiële optreden worden gekeken dan in de nadagen van 11 september 2001 – zeker vanuit het Congres – maar desondanks zal het aantal vrijheidsgraden voor autonoom presidentieel optreden erdoor toenemen.

In tweede instantie is er de vrijwaring van het Amerikaanse overwicht ten aanzien van de 'command of the commons'. Elke zet die deze controle in

het gedrang kan brengen zal beantwoord worden, zeker wanneer het over de controle van de internationale wateren gaat omdat via deze controle de mogelijkheid van opponenten beperkt kan worden om onderling samen te werken tegen de Verenigde Staten. Zoals Timothy Hoyt, een expert in maritieme strategieën, onlangs aangaf, vormt een dergelijke controle een belangrijk element in het indammen van mogelijke machtsconcurrenten en hun zogenaamde ‘power-projecting capabilities’. Bij dergelijke ‘capabilities’ gaat het om de capaciteit van landen om de eigen macht via militaire operaties te projecteren, ver buiten de grenzen van het eigen grondgebied. De bekommernis omtrent dergelijke capaciteiten weegt vooral door in de Amerikaanse argwaan omtrent de Chinese investeringen in defensie, ook al begrijpt men dat Taiwan toch de belangrijkste factor blijft in de Chinese drijfveer naar militaire modernisering.

Het antwoord op dergelijke ‘power-projecting capabilities’ zal eerder dan een aanval een technologisch antwoord zijn. Via technologische investeringen zal de Verenigde Staten zijn huidige grote voorsprong in de ‘command of the commons’ proberen te behouden. Tevens zal een versterkte exportcontrole ingezet worden om te verhinderen dat hoogtechnologische kennis gemakkelijk in handen van belangrijke concurrenten – zoals China en Rusland – terechtkomt en dat zulke kennis de zogenaamde ‘power-projecting capabilities’ van deze landen zou vergroten.

In derde instantie is er de kwestie Iran. Ondanks weerstand vanuit militaire kringen lijkt de Amerikaanse publieke opinie en het Amerikaanse politieke establishment vatbaar voor het argument dat een militaire actie tegen Iran noodzakelijk kan zijn om een einde te maken aan de mogelijke weg die Iran volgt naar een nucleaire bewapening. De volgende president zal het diplomatieke pad zo lang mogelijk bewandelen, zoveel is duidelijk. Maar het is even duidelijk dat de Verenigde Staten van oordeel is dat een nucleaire bewapening van Iran regelrecht ingaat tegen fundamentele Amerikaanse veiligheidsbelangen. Uiteindelijk zal de Verenigde Staten in het licht daarvan handelen.

LITERATUUR

- Bender T., *A Nation Among Nations. America's Place in World History*, New York, Hill & Wang, 2006.
- Cumings B., *The American Way of Going to War: Mexico (1846) to Iraq (2003)*. *Orbis: Journal of World Affairs*, 2007, 51:195-215.
- David Ch.P., Balthazar L., Vaisse J., *La politique étrangère des Etats-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

- Delaet C.J., Scott J.M., Treaty-Making Power and Partisan Politics: Arms Control and the Senate, 1960-2001. *Foreign Policy Analysis*, 2006, 2:177-200.
- Fischer L., *Congressional Abdication on War and Spending*, Austin, Texas A & M University Press College Station, 2000.
- Hastedt G.P., *American Foreign Policy. Past, Present, Future*, Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall, Sixth Edition, 2006.
- Kagan R., *Dangerous Nation: America's Place in the World from its Earliest Days to the Dawn of the 20th Century*, New York, Alfred A. Knopf, 2006.
- Lindsay J.M., Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive Legislative Relations in Foreign Policy. *Presidential Studies Quarterly*, 2003, 33:530-546.
- Posen B.R., Command of the Commons. The Military Foundation of U.S. Hegemony. *International Security*, 2003, 28:5-46.

Welke invloed hebben de ideeën en ontdekkingen van onderzoekers op ons en op de wereld om ons heen? *Denken en weten over de wereld*, de veertiende editie van *Lessen voor de eenentwintigste eeuw*, gunt het algemene publiek een blik achter de schermen van het laboratorium, het atelier of de studeerkamer en laat zien op welke wijze klimaatverandering, voedselvoorziening, opvoeden en onderwijs, bierbrouwen, humor, beeldcultuur en milieu, de rol van de USA, medische statistiek, het levenseinde of navelstrengbloed een impact hebben op het dagelijkse leven.

Marc Boogaerts, Jozef Deckers, Freddy Delvaux, Katrien Descheemaeker, Kurt Feyaerts, Chris Gastmans, Jacques Haers, Bart Kerremans, Paul Moyaert, Freddy Nachtergaele, Idesbald Nicaise, Greet Vansant, Jean-Pascal van Ypersele, Geert Verbeke en Karine Verschueren staan in het brandpunt van wat leeft in de wetenschap en delen hun inzichten met de lezer.

Universitaire Pers Leuven

ISBN 978-90-5867-647-4

9 789058 676474 >