

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 85

**AMERIKA'S BUITENLANDS BELEID EN DE
ONTWIKKELING VAN DE TRANSATLANTISCHE
RELATIES NA 1990**

A. Brouwers

Den Haag, september 1995

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 15,-- op giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (071-352500) onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN 90 346 3226 1

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR),
Postbus 20004, 2500 EA 's-Gravenhage (tel. 070-3564600).

VOORWOORD

De voorliggende studie is geschreven in het kader van het WRR-rapport *Stabiliteit en veiligheid in Europa; Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid*. Een van de structurele veranderingen die zich in de Europese veiligheidsordening na 1989/90 aftekenen is de grotere afstand die de Verenigde Staten betracht tot Europese veiligheidsaangelegenheden. Hoe zal deze ontwikkeling van de transatlantische relaties beïnvloeden? In de studie van Arnout Brouwers wordt nader ingegaan op de wijze waarop het Amerikaanse buitenlands beleid momenteel wordt beïnvloed door een drietal factoren: het binnenlands-politieke klimaat, historische constanten van buitenlands beleid en de houding van Westeuropese bondgenoten.

Daarnaast schetst de studie de problemen en mogelijkheden die zich voordoen bij de pogingen van de westerse bondgenoten om de wederzijdse relaties aan te passen aan de nieuwe situatie. Bij een afweging van integrerende en fragmenterende factoren die van invloed zijn op de relaties tussen Amerika en Europa lijken de laatste vooral nog de overhand te hebben. Maar de studie wijst er tevens op dat zwaarwegende wederzijdse veiligheids- en economische belangen tot een bestending van de transatlantische relaties nopen.

mr J.P.H. Donner

Voorzitter WRR

INHOUDSOPGAVE

	VOORWOORD	3
	INLEIDING	7
1.	BINNENLANDSE CRISIS EN BUITENLANDS BELEID	9
1.1	Amerikaanse percepties van de buitenwereld	9
1.2	Economisch nationalisme?	12
1.3	Demografische veranderingen	15
1.4	Buitenlands beleid zonder Sovjet bedreiging	17
2.	CONSTANTEN IN HET AMERIKAANSE BUITENLANDS BE- LEID EN HET 'GROTE DEBAT' IN DE JAREN NEGENTIG	21
2.1	De isolationistische traditie	22
2.2	Republikeins idealisme	27
2.3	Continuïteit en discontinuïteit in de Koude Oorlog	32
2.4	Het 'Grote Debat' van de jaren negentig	35
3.	PRESENT AT THE CREATION, PART II?	49
3.1	Amerikaanse percepties over Europa	49
3.2	'Partnerschap', maar met wie?	52
3.3	Een centrale rol voor Duitsland	53
3.4	Europese defensie-identiteit: voorzichtige Frans-Amerikaanse toena- dering	58
3.5	Engeland	64
4.	AMERIKA EN EUROPA: EEN RELATIE IN PERSPECTIEF	67
4.1	Een andere veiligheidsordening	68
4.2	Aanpassingsproblemen	70
4.3	Transatlantische economische relaties	71
4.4	Veiligheid: continuïteit en discontinuïteit na de Koude Oorlog	78
5.	CONCLUSIE	83

INLEIDING

Amerika vervult als laatst overgebleven supermacht een centrale rol in de wereldpolitiek, en daarmee ook in het toekomstige welvaren van het Europese continent. Het einde van de Koude Oorlog heeft echter ruimte geboden voor een heroriëntatie van Amerika's buitenlandse beleid, die in het teken staat van de noodzaak om Amerika's internationale politiek aan te passen aan de veranderde situatie. Voor Europa is de herziening van het Amerikaanse beleid van het grootste belang: in welke mate zal de VS betrokken blijven bij de Europese veiligheidsorde en hoe zullen de economische relaties tussen lidstaten van de Europese Unie en de VS zich ontwikkelen? Wat is de uitwerking van de veranderde internationale orde op de transatlantische relaties?

Deze studie tracht een antwoord te geven op deze vragen middels een analyse van het Amerikaanse buitenlands beleid. In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de huidige binnenlandspolitieke omstandigheden in de VS en de invloed hiervan op Amerika's internationale politiek. Hoofdstuk twee beschrijft de historische ontwikkeling van 'constanten' in het buitenlandse beleid en analyseert de wijze waarop deze tot uitdrukking komen tijdens de presidentschappen van Bush en Clinton. Tegen deze achtergrond gaan hoofdstukken drie en vier nader in op de recente ontwikkelingen in de transatlantische verhoudingen. Hierbij wordt een afweging gemaakt van de integrerende en fragmenterende factoren die deze ontwikkelingen sturen.

De these die in deze studie uiteengezet wordt is dat de integrerende factoren in de transatlantische verhoudingen, welke tot uiting komen in de fundamentele aard van Amerika's omslag tijdens de Tweede Wereldoorlog naar een nauwe betrokkenheid bij de internationale veiligheidsorde, de hoge mate van economische vervlechting tussen de Atlantische bondgenoten en de blijvende Europese behoefte om de VS betrokken te houden bij het Europese veiligheidssysteem, tot voortdurende samenwerking zullen leiden op economisch en veiligheidspolitiek gebied. Nochtans zal de aanpassing van de transatlantische relatie bemoeilijkt worden. Het veranderde Amerikaanse beleid wordt gekenmerkt door toegenomen unilateralisme, een sterker accent op economische belangen en de uitdrukkelijke wil om de lasten van Amerika's internationale betrokkenheid te verminderen. Daarnaast is het buitenlands beleid onvoorspelbaarder geworden nu de overkoepelende strategie, waarvan Washington zich tijdens de Koude Oorlog bediende, is weggefallen. Tegelijkertijd wordt betoogd dat de Westeuropese staten zelf een voorname rol kunnen spelen in de aanpassing van de transatlantische partnerschap: zonder een

nieuwe internationale taakverdeling waarin Europa meer verantwoordelijkheid draagt voor regionale stabiliteit in Europa zal de samenwerking met de VS moeilijker worden.

Deze studie is geschreven tegen de achtergrond van structurele veranderingen die zich met de ontwikkelingen van 1989/90 hebben voorgedaan in de internationale orde. Kern van deze ontwikkelingen vormt de ineenstorting van het Sovjet imperium en de gevolgen hiervan voor de Atlantische bondgenoten. De veiligheidsband tussen Amerika en Europa is veranderd. De nieuwe situatie heeft in Washington de politieke ruimte gecreëerd om de bijdragen van de VS aan multilaterale organisaties, die gebaseerd zijn op verouderde politieke en economische krachtsverschillen, bij te stellen en het nut van deze organisaties opnieuw te onderzoeken. Vanuit geostrategisch perspectief bezien zijn deze aanpassingen in Amerika's buitenlands beleid een natuurlijke aanpassing aan de veranderde situatie. Zij behelzen niet een terugkeer naar 'Amerikaans isolationisme'.

In Westeuropese hoofdsteden blijkt de gewenning aan Amerikaans leiderschap groot en het vermogen om de eigen slagvaardigheid te vergroten vooralsnog beperkt. Europees onvermogen om de consequenties te trekken uit structurele veranderingen in het internationale klimaat zal in de toekomstige inrichting van Amerikaans-Europese verhoudingen een storende factor zijn. Aangezien de veiligheidsband tussen Amerika en West-Europa vanuit strategisch oogpunt van essentieel belang blijft voor de Europese veiligheidsordening, zullen vanuit dit continent initiatieven moeten worden ontplooid. Ook in West-Europa moet het begrip bondgenootschap opnieuw ingevuld worden.

1. BINNENLANDSE CRISIS EN BUITENLANDS BELEID

1.1 Amerikaanse percepties van de buitenwereld

Aanvankelijke euforie over de 'overwinning' op de Sovjetunie in de Koude Oorlog maakte in de VS snel plaats voor desillusie. Een economische recessie onder Bush' presidentschap richtte de volle aandacht van het publiek op het binnenlandse slagveld dat zich ten tijde van deze oorlog had ontwikkeld: hoge budgettekorten, grote sociale spanningen, hoge misdaadcijfers, een falend onderwijssysteem, lage industriële produktiviteit, uit de hand gelopen consumentisme, en een wijdverbreide perceptie van een niet werkend politiek systeem. Met de vaststelling dat de huidige generatie Amerikanen opgroeit met een gemiddelde levensstandaard die lager is dan in de jaren zeventig, kondigt zich het einde aan van de 'Amerikaanse Droom' waarin elke nieuwe generatie door hard werken een hoger welvaartspeil zou kunnen bereiken dan de voorgaande generatie. De huidige generatie werkt even hard, maar verdient minder.

Paul Kennedy's populaire boek *The Rise and Fall of Great Nations* (1987), waarin de teruggang van de Amerikaanse economie uitgelegd wordt als een gevolg van 'imperial overstretch', raakte een gevoelige snaar bij het Amerikaanse publiek en stond aan de basis van een reeks bespiegelingen die de teloorgang van de Verenigde Staten als supermacht beschreven¹. Tegenstanders van de neergang-filosofen wezen op het oneindige vermogen van de Amerikaanse samenleving om zichzelf te 'vernieuwen'. Zij constateerden dat de relatieve teruggang van de Amerikaanse economie al in de jaren zeventig voltooid was en dat zij zich sindsdien heeft gestabiliseerd op een 'natuurlijk' niveau (circa 20 tot 25% van de wereldproduktie)². Maar de economische recessie en de hoge staatsschuld verscherpten vanaf 1990 de pessimistische gemoedstoestand van het Amerikaanse publiek. Het maakte, tezamen met de beëindiging van de Koude Oorlog de baan vrij voor Clinton's succesvolle verkiezingscampagne die in het teken stond van binnenlandse hervormingen en de belofte van de nieuwe president om zich 'als een laserstraal' te richten op de economische problemen van Amerika. Vervolgens werd de publieke onvrede

¹ Zie bijvoorbeeld Walter Russell Mead, *Mortal Splendor*; Boston, Houghton Mifflin, 1987, en David P. Calleo, *Beyond American Hegemony*; New York, Basic Books, 1987.

² Samuel P. Huntington, "The U.S. - Decline or Renewal?", *Foreign Affairs*; Winter 1989/1990, blz. 76-96, 81-83; zie ook Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*; New York, Basic Books, 1990, blz. 1-24.

met het politieke establishment in Washington geventileerd in de zogenaamde Republikeinse Revolutie, de grote overwinning van de republikeinen in de Congres-verkiezingen van november 1994. Vanuit maatschappelijk perspectief bezien is de retoriek van Newt Gingrich vooral een poging van de politieke elite in Washington tot een zekere vorm van zelf-purificatie: terugkeer naar traditionele waarden, naar een kleinere rol voor de overheid, en naar gesaneerde overheidsfinanciën.

Intussen is er met het economische herstel en met de eerste signalen over het hernieuwde concurrentievermogen van de industrie weer optimisme over de Amerikaanse economische kracht. Maar van belang is de vraag hoe de perceptie van het Amerikaanse publiek over de problemen waar het land mee kampt, de politieke agenda gestuurd heeft. In de beeldvorming over de oorzaken van de problemen speelt het buitenland vaak een negatieve rol. Zo gaf de Golfoorlog aanleiding tot harde kritiek op Japan en de Europese bondgenoten die, alhoewel zij meer van de Midden-Oosten olie afhankelijk waren dan de VS, moeilijk tot het leveren van een bijdrage te bewegen waren. Uit een in 1990 gehouden opiniepeiling bleek dat 50 procent van de ondervraagden veronderstelde dat 'hulp aan het buitenland' de grootste post is in het federale budget³. De perceptie van het buitenland als bedreiging van Amerika's welvaren heeft een lange geschiedenis in Amerika, dat immers als 'uniek experiment' ontstaan is in een boze, corrupte wereld. Nu wordt dit sentiment versterkt door theorieën die het Amerikaanse verval wijten aan de te grote betrokkenheid van de VS bij de veiligheid en het welzijn van andere naties. Vooral de theorie die de Amerikaanse rol na de oorlog omschrijft als 'goedaardige hegemonie', waarbij de VS altijd de meeste lasten droegen als manager van internationale economische en veiligheidssystemen⁴, draagt bij aan het beeld van de supermacht die omgeven is door rijke, volop van Amerikaans leiderschap profiterende bondgenoten. Een voortdurende negatieve handelsbalans, vooral met Japan, vormt hiervan het statistische 'bewijs'⁵. Ook de

³ David Gergen, "How is America changing? American leadership: the challenges back home", *America's Role in a Changing World*; Adelphi Paper 257, Londen, International Institute for Strategic Studies, winter 1990/1991, blz. 4.

⁴ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*; Princeton, Princeton University Press, 1987, blz. 72-80.

⁵ William Wallace, *The USA and Europe in the 1990s: a Changing America in a Transformed World Order*; Report for the Commission of the European Communities, Oxford, januari 1993, blz. 27-28.

populaire - zij het onterechte⁶ - perceptie dat Amerika, als eerlijke, open handelsnatie omgeven wordt door slinkse concurrenten die zich van oneerlijke handelspraktijken bedienen om de VS te verslaan, past binnen dit beeld over de buitenwereld.

Hiermee zijn behalve de aanpak van het begrotingstekort en de noodzaak van binnenlandse sociaal-economische vernieuwing, ook belangrijke aspecten van het buitenlands beleid op de politieke hervormingsagenda terechtgekomen. Een agressievere handelspolitiek om Amerika's economische belangen veilig te stellen en de vermindering van Amerika's internationale lasten bepalen, meer dan voorheen, de buitenlands-politieke agenda. Dit houdt echter niet in dat het einde van Amerika's betrokkenheid bij de instandhouding van een open internationale economische orde en een effectieve veiligheidsorde in zicht komt. Internationale economische en financiële vervlechting, toenemende afhankelijkheid van internationale energiebronnen, de aanwezigheid van nucleaire arsenalen in de wereld en het gevaar van nucleaire proliferatie staan hiervoor garant, evenals het nog immer sterk levende gevoel dat zonder groeiende, wereldwijde afzetmarkten het Amerikaanse welvaren bedreigd zou worden. Maar het betekent wel dat de VS zijn buitenlands beleid nauwer wil laten aansluiten bij binnenlandse noden.

Een van de gevolgen hiervan is dat het buitenlands beleid van de VS 'dichter bij huis' komt te liggen. De reactie op regionale bedreigingen, bijvoorbeeld in de vorm van ongecontroleerde migratiestromen uit Mexico, Haïti en Cuba eist vaak meer politieke en publieke aandacht op dan verder weg gelegen crises, zoals in Rwanda en Bosnië. Militair ingrijpen in Haïti ligt nog wel in het verschiet, maar het fiasco van de humanitaire interventie in Somalië heeft vooralsnog de Amerikaanse betrokkenheid bij crises buiten de eigen regio aan strenge condities onderworpen. De regionalisering van het Amerikaanse beleid spreekt ook uit het initiatief om met Canada en Mexico een Noordamerikaanse vrijhandelszone te creëren. Het Noordamerikaanse Vrijhandelsverdrag (NAFTA) is niet alleen tekenend voor Amerikaanse pogingen om een

⁶ Economen wijzen er op dat de Amerikaanse markt ongeveer even open en gesloten is als die van andere geïndustrialiseerde landen, inclusief Japan. Het probleem is echter dat met de afname van handelstarieven andere, moeilijker controleerbare vormen van protectionisme (nontarifaire handelsbelemmeringen) van groter belang zijn geworden. Hierbij spelen ook nationale verschillen in de wijze waarop de economie georganiseerd is een rol. Zie William R. Cline, ed., *Trade Policy in the 1980s*; Institute for International Economics, Cambridge/Washington, MIT Press, 1983, blz. 124-130; Robert E. Hudec, "Thinking About the New Section 301: Beyond Good and Evil", in Jagdish Bhagwati en Hugh T. Patrick, eds., *Aggressive Unilateralism. America's 301 Trade Policy and the World Trading System*; Ann Arbor, University of Michigan Press, 1990, blz. 149.

regionaal antwoord te vinden op de Europese gemeenschappelijke markt, maar er spreekt ook een politiek doel uit: beheersing van Mexicaanse migratie naar de VS ⁷.

1.2 Economisch nationalisme?

Tegelijkertijd geeft het NAFTA verdrag, tezamen met Clinton's pogingen om het GATT verdrag door het Congres aanvaard te krijgen, de grenzen aan van het Amerikaanse economische nationalisme. De omslag eerder deze eeuw van een door ideologisch protectionisme gedicteerde handelspolitiek naar een acceptatie van een open internationaal systeem was van fundamentele aard. Zij was reeds aangevangen met het begin van de wereldwijde economische expansie aan het einde van de 19e eeuw, maar werd pas geïnstitutionaliseerd na de Tweede Wereldoorlog. Naoorlogse bloei van de wereldhandel heeft, met de verdere vervlechting van de Amerikaanse economie in de wereldeconomie en de groei van grote export-gerichte belangengroepen in de VS, het belang van een open economische orde gemeengoed gemaakt in de Amerikaanse politiek. Met de relatieve teruggang van de Amerikaanse economie in de jaren zestig en zeventig, echter, nam de bereidheid om deze open orde in stand te houden af. Voortdurende samenwerking binnen multilateraal GATT-verband werd vaker gecombineerd aan bilaterale marktregelingen die specifiek Amerikaanse belangen moesten behartigen ⁸. Onder president Reagan werd het ambivalente karakter van deze politiek duidelijk: terwijl de president zich als grootste beschermheer van internationale vrijhandel opwierp, sloot de VS een record aantal handelsregulerende overeenkomsten. *Managed trade* wierp zijn schaduw uit over de toekomst van het internationale vrijhandelssysteem ⁹. In dat klimaat werd door het Congres in 1988 middels de zogenaamde *Super 301*-wetgeving de president aangespoord om een agressiever handelsbeleid te voeren ¹⁰. Onder president Bush, ook een verklaard aanhanger van een

⁷ William Wallace, op. cit., blz. 13.

⁸ Clemens F.J. Boonekamp, "Voluntary export restraints", in Philip King, ed., *International Economics and International Economic Policy. A Reader*; New York, McGraw-Hill, 1990, blz. 26-27.

⁹ David Gergen, op. cit., blz. 4.

¹⁰ 'Section 301' refereert aan een bepaling in een handelswet uit 1974 die het de president mogelijk maakt om punitatieve maatregelen te nemen tegen landen die handelsbarrières opwerpen. In deze oorspronkelijke wetgeving werd het de president vrijgelaten of hij van het artikel gebruik wilde maken. In de vernieuwde 'Super 301' wetgeving van 1988 wordt meer druk geplaatst op de president om te ageren. Het wetsartikel dwingt de 'United States Trade Representative' (die onder het Witte Huis ressorteert) om elk jaar een inventaris te maken van

open internationale orde, werd deze wetgeving echter slechts incidenteel toegepast, en dan alleen als pressiemiddel om de Japanse markt te openen, niet om de Amerikaanse markt te sluiten. De *Super 301*-wetgeving raakte in 1990 weer uit zicht toen president Bush voorkwam dat de wet verlengd werd.

Clinton's handelsbeleid is agressiever van toon dan dat van zijn voorganger, maar verschilt uiteindelijk toch niet veel van dat van Reagan en Bush. Tijdens de verkiezingscampagne kondigde hij een overkoepelend economisch beleid aan, waarin handelsbeleid geïntegreerd zou worden met een industrieel beleid om de internationale concurrentiepositie van de VS te verbeteren. Een van Clinton's voornaamste steunpilaren tijdens de verkiezingscampagne was Richard Gephardt, een senator die een reputatie heeft op te houden als het aankomt op de hardere aanpak van Amerika's handelspartners ¹¹. Uit de benoeming van Laura Tyson, een verklaard voorstander van strategisch handelsbeleid, tot voorzitter van de Raad van Economische Adviseurs, spreekt de voorkeur voor een nationalistischer beleid. Clinton's handelsteam, onder aanvoering van handelsvertegenwoordiger Mickey Kantor, leek aanvankelijk inderdaad een andere richting in te slaan dan de voorgaande republikeinse regeringen: agressieve retorische krachtmiddelen waren aan de orde van de dag in handelsconflicten met West-Europa en Japan. De *Super 301*-wetgeving werd, vooral met Japan in het vizier, nieuw leven ingeblazen, voor het eerst niet door het Congres maar door de president zelf ¹². Daarnaast kondigde Clinton aan dat de VS niet langer concessies op handelsgebied zou maken omwille van de veiligheidsrelatie met bondgenoten ¹³.

landen die "onredelijke" handelsbarrières opwerpen. De USTR moet dan een tijdslimiet stellen voor de aanpassing van de meest schadelijke handelspraktijken van de betreffende landen. Wanneer deze limiet verloopt zonder actie van het betreffende land is de president verplicht om publiekelijk aan te kondigen of hij represailles zal nemen.

¹¹ Zo diende Gephardt in 1988 een amendement in op de handelswet die de president zou dwingen om jaarlijks de handelstekorten met landen als Duitsland en Japan te reduceren met 10%. Mocht de president hierin niet slagen dan zou hij gedwongen worden om importquota's te heffen die hetzelfde effect zouden hebben.

¹² *Congressional Quarterly Weekly Report*, Washington, D.C., Congressional Quarterly, Inc., 5 maart 1994, vol. 52 nr.9, blz. 534.

¹³ Jeffrey E. Garten, "Clinton's emerging trade policy. Act one, scene one", *Foreign Affairs*; Summer 1993, blz. 182-183.

Toch was de belangrijkste beleidsdaad van president Clinton op handelsgebied een grote investering van politiek kapitaal in de goedkeuring door het Congres van het Noordamerikaanse Vrijhandelsverdrag (NAFTA). Hierbij keerde de president zich tegen de machtigste bron van steun voor de democratische partij, de vakbonden, en tegen een stroom van populistische politici (waaronder Ross Perot, dominee Jesse Jackson, en Richard Gephardt) die allen de vrees uitspraken voor de verdere erosie van Amerika's industriële kracht als gevolg van het NAFTA-verdrag¹⁴. Verder initieerde Clinton de voortduring van zogenaamde *fast-track authority*, hetgeen de president in staat stelt handelsverdragen met andere naties af te sluiten die wel door het Congres moeten worden goedgekeurd, maar hierbij niet meer geamendeerd kunnen worden¹⁵. Hierdoor voorkwam hij dat de Uruguay Ronde door de VS getorpedeerd zou worden. Ook bij het debat in het Congres over ratificatie van het GATT-akkoord, in de herfst van 1994, getuigde president Clinton van de absolute noodzaak om een open handelssysteem te bevorderen. De grootste bezwaren tegen dit verdrag in het Congres betroffen de kosten ervan (circa \$ 6,5 miljard minder opbrengsten uit handelstarieven tot 1999), en de inperking van Amerika's soevereiniteit als gevolg van de bevoegdheden van de nieuwe Wereld Handelsorganisatie (WTO). Maar juist in een dergelijk debat, waarbij het Congres zoals altijd alle vrijheid nam om een nauwe interpretatie van Amerikaanse economische belangen uit te dragen, wierp de president zich op als verdediger van een open internationale orde als het meest fundamentele economische belang van de VS¹⁶.

Kortom, de VS stelt zich onder Clinton harder op in handelsconflicten met andere landen en toont zich bereid tot het gebruik van unilaterale krachtmiddelen. Maar aan de andere kant moet vastgesteld worden dat deze middelen hoofdzakelijk gebruikt worden om buitenlandse markten te openen, niet om ze te sluiten, en dat zij nog steeds genomen worden vanuit de grondhouding dat de VS profiteert van een open internationale orde.

¹⁴ *Congressional Quarterly Weekly Report*, op. cit., 20 november 1993, vol. 51 nr. 46, blz. 3174-3183.

¹⁵ *Ibid.*, 17 april 1993, vol. 51 nr. 15, blz. 952.

¹⁶ *Ibid.*, 18 december 1993, vol. 51 nr. 50, blz. 3463-64; 2 april 1994, vol. 52 nr. 13, blz. 792-794; 7 mei 1994, vol. 52 nr. 18, blz. 1111.

1.3 Demografische veranderingen

Naast de grotere invloed van binnenlandse noden op buitenlands beleid en de 'economisering' van dat beleid, is door analisten ook gewezen op andere binnenlandse veranderingen die dat beleid in toenemende mate zullen beïnvloeden. Zo betoogt William Wallace, in een studie voor de Europese Commissie, dat economische en sociale ontwikkelingen in de VS dit land 'minder Europees' maken en minder op Europa georiënteerd dan voorheen¹⁷. Wallace signaleert een verschuiving van economische en demografische zwaartekracht van de Oostkust naar het zuiden en westen van het land. Deze verschuivingen werden zichtbaar bij de herverdeling van de zetelaantallen in het Huis van Afgevaardigden: Californië, Florida en Texas kregen meer zetels ten koste van New York en staten uit het Midden-westen. Verder wijst hij op de etnische origine van de migratiegolf die de VS recentelijk heeft ondergaan. Van de circa negen miljoen legale en illegale migranten die in de jaren tachtig de VS binnenkwamen bestond de grootste groep uit Mexicanen. Daarnaast waren het Caribisch gebied, Centraal en Zuid-Amerika, Korea, de Filipijnen en Indochina de voornaamste leveranciers van migranten. Europa is als bron van migratie reeds lang voorbij gestreefd door voornoemde regio's en het percentage Amerikanen van caucasische achtergrond is gedaald van 83 in 1970 tot 75 in 1990¹⁸.

Maar wat zijn de maatschappelijke en politieke gevolgen van deze ontwikkelingen? Voor wat betreft de eerste lijken zij de identiteitscrisis waar de VS zich in bevindt te versterken: de achteruitgang van de overwegend blanke middenklasse heeft in combinatie met het versterkte etnische bewustzijn van vooral zwarte en latijns-amerikaanse ingezetenen de oude ideaal van Amerika als 'smeltkroes' van rassen aangetast. Pogingen om de sociale achterstand van zwarten middels positieve discriminatie op te heffen stuiten op toenemende weerstand van blanken die hun eigen economische situatie achteruit zien gaan¹⁹. Het vooruitzicht dat blanke Amerikanen een minderheid gaan vormen in bepaalde steden in Californië en Florida geeft aanleiding tot politieke conflicten²⁰. De populariteit van het 'multiculturalisme' dat het Eurocentrisme van

¹⁷ William Wallace, op. cit., blz. 6.

¹⁸ Ibid., blz. 7-14.

¹⁹ Zie David Gergen, op. cit., blz. 11-14.

²⁰ Een voorbeeld hiervan is de "English First" controverse die in Florida is uitgebroken over de vraag of strikte doorvoering in bepaalde gemeenschappen van tweetaligheid niet teveel overheidsgelden zou opslokken.

de Amerikaanse samenleving bestrijdt en wijst op de gelijkwaardigheid van alle culturen, roept bij sommige waarnemers angstvisioenen op over een etnische stammenstrijd binnen de samenleving ²¹.

De wijze waarop deze tegenstellingen in het politieke systeem weerspiegeld worden, wordt duidelijk uit de recente herziening van de verkiezingsdistricten van het Congres. Hierin zijn vooral in het zuiden de geografische grenzen van deze districten zo aangepast dat meer zwarten in het Congres kunnen worden gekozen, hetgeen direct tot uitdrukking komt in de samenstelling van het Huis waar deze voornamelijk democratische Congresleden zich georganiseerd hebben in de zogenaamde *Black caucus*. Deze vormt een nieuwe belangengroep in het Huis en heeft haar invloed reeds doen laten voelen in de Amerikaanse Haïti-politiek en in de aanvankelijke nederlaag van Clinton's misdaadwetgeving in het Huis ²². De verdere politieke emancipatie van de *latino's* is ongetwijfeld de volgende stap naar een 'multicultureel Congres' omdat deze groep, evenals de zwarte bevolking, in hoge concentraties verspreid is over het land en zich in een sociaal-economisch achtergestelde positie bevindt. Ondertussen laat deze bevolkingsgroep wel al haar politieke gewicht gelden als belangrijke bron van stemmen voor de democratische partij ²³. Bij de Aziatische Amerikanen ligt de situatie anders: zij zijn als migranten het snelst geïntegreerd in de samenleving en profiteren dus van de politieke status quo. Tevens identificeren zij zich niet als één etnische groep, maar zijn verdeeld in Koreaanse-Amerikanen, Filipijnse-Amerikanen, enzovoort ²⁴.

De etnische fragmentatie van de Amerikaanse samenleving speelt dus wel een toenemende rol in de buitenlands-politieke besluitvorming, maar zij lijkt vooralsnog alleen direct tot uiting te komen in een groter politiek gewicht van de zwarte en latino bevolkingsgroepen. Hiermee voegen deze groepen zich in een rijke schakering aan belangengroepen met een sterke etnische verwantschap die traditioneel het politieke proces trachten te beïnvloeden. Dit is dus allerminst

²¹ Charles S. Maier, "Democracy and its discontents", *Foreign Affairs*; July/August 1994, blz. 57.

²² *Congressional Quarterly Weekly Report*, 2 oktober 1993, vol. 51 nr. 39. De *Black caucus* stemde tegen de misdaadwet omdat een van de hoofdpunten hierin de strengere toepassing van de doodstraf (waarvan voornamelijk zwarte Amerikanen het slachtoffer worden) is.

²³ *Ibidem*, 7 augustus 1993, vol. 51 nr. 31, blz. 2175-2179.

²⁴ William Wallace, op. cit., blz. 13; David Gergen, op. cit., blz. 13.

een nieuw verschijnsel, maar het neemt grotere betekenis aan in het huidige politieke klimaat waarin een overkoepelende indammingsstrategie ontbreekt, en er meer plaats is voor etnische en andere belangengroepen om hun invloed te laten gelden. Hierdoor zal de 'etnische factor' in de Amerikaanse politiek vooral bijdragen aan de toegenomen onvoorspelbaarheid van het buitenlands beleid²⁵. Of zij ook grote gevolgen zal hebben voor de Amerikaans-Europese verhoudingen is zeer de vraag: de fundamentele Amerikaanse waarden zijn blijvend verbonden aan het Europese gedachtegoed en de meerderheid van de Amerikaanse bevolking zal ook in de toekomst nog bestaan uit nazaten van Europese migranten.

1.4 Buitenlands beleid zonder Sovjet bedreiging

'Foreign politics demand scarcely any of those qualities which a democracy possesses; and they require on the contrary, the perfect use of all of those faculties in which it is deficient. [...] A democracy is unable to regulate the details of an important undertaking, to persevere in a design. [...] It cannot combine measures with secrecy, and it will not await their consequences with patience. Democracies [...] obey the impulse of passion rather than the suggestions of prudence and [...] abandon a mature design for the gratification of a monetary folly'.²⁶

Alexis de Tocqueville (1835)

De Amerikaanse grondwet heeft, in de beroemde kwalificatie van Richard Neustadt, het Congres en de president gepresenteerd met een *invitation to struggle* over het voorrecht om de Amerikaanse buitenlandse politiek te mogen sturen. Het Amerikaanse politieke bestel van *checks and balances* is er inderdaad bij uitstek op gericht om de drie instituties een controle-rende functie op elkaar te laten uitoefenen waardoor geen van hen uit zou kunnen groeien tot een dictatoriaal bewind. Ook al is op het gebied van buitenlandse politiek aan de president een bijzondere rol toegekend in de grondwet, verschillende presidenten hebben hiervan met sterk wisselende resultaten gebruik van gemaakt.

²⁵ Een voorbeeld hiervan was de Amerikaanse erkenning van de Republiek Macedonië (in officiële termen FYROM) door de Clinton-regering. Na lang aarzelen ging de VS hiertoe over, maar toen Clinton direct hierna het volle politieke gewicht van de Griekse lobby kreeg te verwerken besloot hij halsoverkop om geen diplomatieke vertegenwoordiging te openen in Skopje, een merkwaardig besluit gezien het feit dat de VS 600 vredestroepen aan de Macedonisch-Servische grens gestationeerd hebben. Zie Hanna Rosin, "Greek Pique", *The New Republic*; 13 June 1994, blz. 11-12.

²⁶ Geciteerd in Amos A. Jordan, William J. Taylor, Jr., en Lawrence J. Korb, *American National Security. Policy and Process*; 4e ed., Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1993, blz. 43.

Vooral in de beginfase van de Koude Oorlog gaf binnenlandse consensus over het buitenlands beleid presidenten veel ruimte om leiderschap te tonen in de formulering van buitenlands beleid. Zelfs nadat het Congres met de *War Powers Act* zijn toegenomen assertiviteit op dit beleidsterrein had aangekondigd, wisten Reagan en Bush, mede door handige manipulatie van de 'vierde macht' - de publieke opinie - het initiatief in eigen handen te houden. Maar waar Reagan zich kon afzetten tegen het Kwade Rijk, terwijl Bush Saddam Hussein als gevaarlijke vijand kon afspiegelen, is het voor een president in het post-ideologische tijdperk, waarin grote vijanden ontbreken, veel moeilijker om grote publieke steun voor buitenlands-politieke initiatieven te vergaren.

Zelfs als Clinton zich standvastiger had getoond in zijn buitenlandse agenda had hij toch te maken gekregen met deze fundamentele barrière. Meer nog dan in andere landen werpt het ontbreken van een grote vijand en van het samenbindende effect van een *great cause* het buitenlands beleid terug in een politieke arena waar vele tegengestelde belangen de uitkomst van een politiek conflict moeilijk te voorspellen maken: de politieke strijd tussen Congres en president, tussen republikeinen en democraten, en tussen verschillende belangengroepen binnen de partijen zelf, waarbij de publieke opinie door alle partijen als wapen ten tonele wordt gevoerd. De fragmenterende krachten die binnen het politieke bestel werkzaam zijn worden nog verscherpt door de diversiteit aan belangen die dat Congres vertegenwoordigt: verschillende regionale belangen (in binnen- en buitenland), verschillende etnische belangen, tegengestelde economische belangen (export-gerichte versus import-gevoelige industrieën bijvoorbeeld) en tegengestelde maatschappelijke belangen.

In de uitkomst van deze politieke strijd speelt de effectiviteit van de president, die op zichzelf afhankelijk is van de *perceptie* over zijn effectiviteit bij Congresleden en het grote publiek, een hoofdrol²⁷. Maar ook de president wordt geleid door zijn streven om zijn daadwerkelijke effectiviteit te vergroten, hetgeen een destabiliserend effect kan hebben op het buitenlands beleid. Zo kunnen moeilijkheden van binnenlands-politieke aard de buitenlands-politieke initiatieven van een president verlammen. Anderzijds kunnen binnenlands-politieke problemen een president reden geven tot een vlucht in een buitenlands-politiek avontuur om het eigen gezag te herstellen. De Tocqueville's pessimistische kijk op de mogelijkheid van een democratie

²⁷ Zie Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*; New York, The Free Press, 1990.

om een rationeel, gecoördineerd buitenlands beleid te voeren en vervolgens vol te houden werd door de ervaring tijdens de Koude Oorlog deels ontkracht, maar heeft nu weer aan geldigheid gewonnen. Hier kan men als factor die de onvoorspelbaarheid vergroot nog de idealistische draad die onlosmakelijk met het Amerikaanse buitenlandse beleid verweven is, toevoegen. Tot slot kan er op gewezen worden dat zich eerder in de Amerikaanse geschiedenis binnen korte tijd drastische herzieningen van geijkte standpunten hebben voorgedaan, die het onvoorspelbare karakter van het Amerikaanse buitenlands beleid verder onderstrepen.

Aldus *normaliseert* het Amerikaans buitenlands beleid na het einde van het conflict met de Sovjetunie: het wordt weer meer de speelbal van elkaar tegenstrevende belangengroepen in de Amerikaanse samenleving, wordt niet geleid door een eenduidige strategie en staat meer in het teken van binnenlandse noden.

2. **CONSTANTEN IN HET AMERIKAANSE BUITENLANDS BELEID EN HET 'GROTE DEBAT' IN DE JAREN NEGENTIG**

De Amerikaanse buitenlandse politiek wordt sinds het ontstaan van de republiek gekenmerkt door de wisselwerking tussen geopolitiek realisme en republikeins idealisme. De 19e eeuwse Amerikaanse neiging tot afzijdigheid van Europese machtspolitiek, de pogingen om Europese invloed te weren uit het Westelijk Halfrond (Monroe Doctrine) en de gewoonte om geen permanente allianties aan te gaan met andere staten, zijn alle te herleiden tot deze twee wezenskenmerken van Amerikaans buitenlands beleid. De vroege Amerikaanse politiek wordt veelal samengevat als isolationisme, hetgeen een diepgewortelde afkeer van internationale bemoeienis aanduidt; een afkeer, zo wordt alom gevreesd, die met het aflopen van de Koude Oorlog wellicht weer de boventoon zou kunnen gaan voeren in de Amerikaanse buitenlandse politiek. Van een dergelijk 'klassiek' isolationisme kan in het huidige tijdvak van nucleaire wapens en internationale economische vervlechting echter geen sprake meer zijn.

De discussie over Amerika's rol in de wereld spitst zich toe op de vraag hoe in het post-Koude Oorlog tijdperk het Amerikaanse nationale belang gedefinieerd moet worden en welke consequenties dit heeft voor de wereldwijde betrokkenheid van de VS. Aangezien een dergelijke discussie in de VS veelal opgebouwd is uit een retorische samenballing van oudere 'constanten' uit het Amerikaanse buitenlands beleid, kan alleen door aandacht te schenken aan sommige van deze traditionele lijnen in het Amerikaanse beleid, duidelijkheid geschapen worden over de huidige plaatsbepaling.

Eerst zal worden ingegaan op twee tradities die het Amerikaanse beleid beïnvloed hebben, isolationisme en republikeins idealisme. Hieruit worden enige constanten geformuleerd die het Amerikaanse beleid tot 1945 kenmerken. Vervolgens wordt de continuïteit en discontinuïteit in het Amerikaanse beleid tijdens de Koude Oorlog belicht, waarbij aandacht wordt geschonken aan de wijze waarop de eerder genoemde constanten onder druk stonden van Amerika's internationale verplichtingen in die periode. Tenslotte wordt aangegeven in welke richting de huidige discussie omtrent Amerika's plaats zich begeeft, en in welke mate de oude constanten nog een rol spelen in het huidige beleid. Hieruit worden de hoofdlijnen van het Amerikaanse beleid na 1990 afgeleid.

2.1 De isolationistische traditie

De strenge scheidslijn die wel eens aangebracht wordt tussen Amerikaans internationalisme en isolationisme, is in wezen ongegrond. Het vroege isolationisme was veel meer een realistische veiligheidspolitiek van een zich ontwikkelend land dat grote natuurlijke bescherming genoot door zijn geografische ligging, dan een rigide doctrine die betrokkenheid bij de internationale politiek afwees. De bescherming van de landsgrenzen en het behoud van binnenlandse eenheid van de federale republiek, vormden de belangrijkste veiligheidspolitieke doeleinden tot ver in de 19e eeuw²⁸. Washington's veel geciteerde afwijzing van 'permanente allianties' in zijn afscheidsrede uit 1796 werd gevolgd door de constatering dat zo'n afwijzing niet in de weg mocht staan van het nakomen van bestaande inter-statelijke overeenkomsten²⁹. Washington suggereerde niet dat zijn land geen belangen deelde met de Europese naties, of dat de VS overeenkomsten uit de weg moest gaan die deze gezamenlijke belangen behartigden. Hij wees er daarentegen op dat het lot van het Amerikaanse volk geenszins los stond van de uitkomst van Europese strubbelingen. De gevolgtrekkingen die Washington hieruit trok wezen op een voorzichtige Amerikaanse opstelling en, vooral, de noodzaak tot behoud van eigen bewegingsvrijheid. Immers, het zwakke Amerika zou in een permanente alliantie slechts tot satellietstaat van een machtiger Europese staat verworden, terwijl de VS vanwege zijn geografische ligging niet deel hoefde te nemen aan een defensieve alliantie³⁰.

Zodoende sprak uit het vermijden van allianties niet de wens om niet deel te nemen aan internationale politiek, maar veeleer de poging om Amerikaanse bewegingsvrijheid te garanderen tegenover druk die op de republiek werd uitgeoefend door machtiger Europese staten. Een dergelijke praktische houding werd ook ingenomen door Washington's opvolgers³¹: neutrali-

²⁸ Ernest R. May, "National Security in American History", in Graham Allison en Gregory F. Treverton (red.), *Rethinking America's Security. Beyond Cold War to New World Order*; New York, W.W. Norton & Company, 1992, blz. 94-97.

²⁹ Jonathan Clarke, "America, know Thyself", *The National Interest*; winter 1993/1994, blz. 20.

³⁰ Washington waarschuwde tegen "inveterate antipathies against particular nations and passionate attachment for others." Zie Manfred Jonas, *Isolationism in America, 1935-1941*; Ithaca, Cornell University Press, 1966, blz. 8-9.

³¹ Jefferson, bijvoorbeeld, adviseerde in 1823 de toenmalige president Monroe om niet verstrikt te raken in intra-Europese strubbelingen en de divergerende belangen van de VS veilig te stellen in een apart veiligheidssysteem dat zich uitstrekte over het Westelijk Halfrond. Maar tegelijkertijd raadde hij hem aan om, onder de toen geldende omstandigheden, de zijde te

teit in de Napoleontische oorlogen behoevde de VS voor rechtstreekse aanvallen door een van de strijdende partijen, terwijl het eveneens de ruimte bood om de economische banden met beide kampen voort te zetten³². Gedurende de periode van continentale expansie in de VS stelde het land zich neutraal op in Europese aangelegenheden, terwijl het tegelijkertijd erin slaagde Europese invloed in Noord- en Zuid-Amerika te minimaliseren. John Lewis Gaddis heeft er in dit verband op gewezen dat Amerikaanse presidenten vanaf het ontstaan van de republiek uiterst vaardig zijn gebleken in het voeren van een politiek gericht op machts-evenwicht in Europa. De aanvankelijke alliantie met Frankrijk na 1778 werd ingewisseld voor een toenadering tot Engeland na de aanvang van de Franse Revolutie. Over de periode van lange vrede in Europa na het Congres van Wenen (1815) zegt Gaddis: 'Isolationism existed, but only because the European balance maintained itself for the next century'³³.

Maar toen aan het einde van de 19e eeuw de continentale expansie van de VS haar grenzen bereikte en er nieuwe markten gezocht moesten worden om de economische expansie veilig te stellen, betoonde de VS hetzelfde geopolitieke realisme dat kenmerkend was voor de vroege republiek. In een reeks interventies binnen het Westelijk Halfrond stelde Amerika zijn economische belangen veilig, terwijl de perceptie van het toenemend belang van commerciële mogelijkheden in Azië ingang gaf tot het voeren van de Open Deur-politiek. De toenemende assertiviteit buiten het Westelijk Halfrond blijkt ook uit de snelle opbouw van de Amerikaanse vloot: in 1890 werd met \$ 22 miljoen slechts 6.9 procent van het federale budget hieraan besteed, maar in 1914 betroffen de \$ 139 miljoen die werden gereserveerd voor de vloot maar liefst 19 procent van het budget³⁴. Een rapport van de Naval Policy Board had in 1890 al vastgesteld dat de VS een vloot nodig had die de 'hoofdwegen van de commercie' kon veiligstellen. De vlootopbouw die hierop volgde, en die tevens het einde van de suprematie van

kiezen van Engeland. Ibidem, blz. 12-13.

³² Jonathan Clarke, op. cit., blz. 20.

³³ John Lewis Gaddis, *The United States and the End of the Cold War. Implications, Reconsiderations, Provocations*; Oxford, Oxford University Press, 1992, blz. 194.

³⁴ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*; London, Unwin Hyman, 1988, blz. 247.

de Engelse vloot betekende, had tot gevolg dat rond 1900 de VS over de derde vloot in de wereld beschikte ³⁵.

Met de opkomst van de VS als economische kolos ³⁶, en de hieraan gekoppelde perceptie dat de republiek ook haar belangen buiten het Westelijk Halfrond actief moest gaan behartigen, veranderde het traditionele isolationisme van betekenis. Nadat president Wilson een strikt neutrale houding in de Eerste Wereldoorlog had laten varen naar aanleiding van voortdurende Duitse aanvallen op Amerikaanse schepen, werd Amerikaanse deelname aan de door hem gelanceerde Volkenbond door het Congres verhinderd. Maar dit was meer een zege van het unilateralisme dan van het isolationisme. De voornaamste bezwaren in het Congres betroffen niet het Verdrag van Versailles of de deelname aan een inter-statelijk verbond op zich, maar de vrees dat hierdoor Europese staten de VS zouden kunnen dwingen tot het nemen van actie (uiteenlopend van tarief- en immigratiekwesties tot het bewaren van de vrede). De grootste barrière tot deelname aan de Volkenbond, tenslotte, was president Wilson zelf die niet de flexibiliteit kon opbrengen om enige amendementen te accepteren die een overgrote meerderheid van het Congres achter zijn Volkenbond idee zou hebben geschaard. Terwijl de VS haar bewegingsvrijheid niet liet inperken, gaven het navolgende Dawes-plan en de samenwerking met de Volkenbond op 'ad hoc' basis onder de presidenten Harding, Coolidge en Hoover blijk van het belang dat de VS stelde in een stabiel Europa ³⁷.

Het isolationisme van de jaren dertig vormde het hoogtepunt van een 'constante' in het Amerikaans beleid die moeilijk langer vol te houden was in een wereld waarin de VS het nationale belang steeds verder over de landsgrenzen ging projecteren. Aan het isolationisme als filosofische stroming die volhield dat het Amerikaanse experiment alleen kon slagen indien de VS zich verre hield van inmenging met de buitenwereld, kwam een einde met de Japanse

³⁵ Jonathan Clarke, op. cit., blz. 22.

³⁶ In 1880 was Engeland nog de grootste industriële macht, maar in 1900 had de VS deze positie overgenomen. In 1913 was het industriële potentieel van de VS zelfs meer dan tweemaal zo groot als dat van de tweede industriële macht, Duitsland. Zie Paul Kennedy, op. cit., tabel 17, blz. 201.

³⁷ Zie D.F.J. Bosscher, "De isolationistische traditie in de Verenigde Staten", *Internationale Spectator*; 1994, blz. 64; Paul Johnson, "The myth of American isolationism. Reinterpreting the past", *Foreign Affairs*; May/June 1995, vol. 74 nr. 3, blz. 162.

aanval op Pearl Harbor³⁸. Toch zijn de belangrijkste aspecten van de isolationistische stroming uit de jaren dertig van belang omdat zij in de discussie omtrent de plaats van de VS na de Koude Oorlog weer een voorname rol innemen. Unilateralisme, en de wil om zich niet te binden aan verplichtingen jegens andere staten, vormde een belangrijk aspect van de isolationistische beweging. In de jaren twintig was een bloeiende revisionistische literatuur ontstaan die de Amerikaanse betrokkenheid bij de Eerste Wereldoorlog uitlegde als een gevolg van Geallieerde druk op Washington en van duistere machinaties van Amerikaanse bankiers en zakenlieden die de economische belangen van de VS hadden vereenzelvigd met het lot van Frankrijk en Engeland. Hierdoor was Wilson verleid, aldus de isolationistische theorie, om de klassieke politiek tot het vermijden van buitenlandse verwickelingen op te geven, en had hij een diepe economische crisis over de VS afgeroepen. Nieuwe Amerikaanse betrokkenheid bij een Europese oorlog kon leiden tot een permanente alliantie met Frankrijk en Engeland en daarom waarschuwde senator Taft zelfs dat betrokkenheid bij een Europese oorlog veel gevaarlijker zou zijn dan inmenging in een Aziatisch conflict³⁹.

Een tweede aspect van het isolationisme van de jaren dertig wordt gevormd door de afwijzing van het voeren van oorlog als een *conditio sine qua non* voor een succesvolle buitenlandse politiek. Deze afkerigheid van oorlog werd beïnvloed door oprechte weerzin tegen deelname aan moderne oorlogen, maar ook door de overweging dat betrokkenheid bij een oorlog een funeste uitwerking kon hebben op het Amerikaanse systeem: een vergaande graad van mobilisatie kon de democratie in Amerika ondermijnen en de economische grondvesten van het land verder aantasten⁴⁰. Zij is verder nauw gerelateerd aan de idealistische traditie in de VS die het land als een uniek experiment beschouwt, verheven boven de gewelddadige machtspolitieke diplomatie van de Europese mogendheden. Geholpen door langdurige geografische isolatie konden Amerikanen lange tijd Clausewitz' dictum dat oorlog de voortzetting is van politiek 'met andere middelen' afwijzen als een Europees fenomeen. Afgezien van de troebelen die in de Latijns-Amerikaanse achtertuin bestreden werden, kon de VS er op wijzen dat het alleen de wapens had opgevat in 'rechtvaardige oorlogen', waarin sprake was van collectieve

³⁸ "That day ended isolationism for any realist," noteerde de republikeinse senator Arthur Vandenberg in zijn dagboek. Geciteerd in Manfred Jonas, op. cit., blz. 273.

³⁹ Ibidem, blz. 23-30.

⁴⁰ Ibid., blz. 15-16.

zelfverdediging tegen een agressor. De afkerigheid van oorlog is verder tot 1949 weerspiegeld in de Amerikaanse neiging om een klein staand leger te hebben. De grote legers die gemobiliseerd werden in de Burgeroorlog en de twee wereldoorlogen werden na afloop van deze conflicten snel gedemobiliseerd ⁴¹.

Het derde aspect is ook een afspiegeling van een langere trend in de Amerikaanse buitenlandse politiek: namelijk, de neiging om binnenlands-politieke overwegingen een grote rol te laten spelen in beslissingen van buitenlands-politieke aard. Dit aspect doet zich in zekere zin natuurlijk voor in elk land, maar kon aan kracht winnen in de VS door de geïsoleerde geografische ligging die het land lange tijd in zekere mate van buitenlandse bedreigingen heeft gevrijwaard. De isolationistische beweging uit de jaren dertig gebruikte het argument dat, gezien de omvang van de binnenlandse sociaal-economische problemen, de VS het zich niet kon veroorloven betrokken te raken bij een grote oorlog in Europa of Azië. Voor diegenen die ervan overtuigd waren dat Amerikaanse bemoeienis met andere staten de oorzaak vormde voor de economische malaise in de VS, vormde het isolationisme een welkome ideologie, waarbinnen een in zichzelf gekeerd Amerika weer op kracht kon komen om het republikeinse ideaal te vervolmaken, terwijl daaromheen de Oude Wereld aan haar eigen verderfelijkheid ten onder zou gaan ⁴².

Maar met het uitgroeien van Amerika tot grootmacht in de wereld, de noodzaak om deel uit te maken van inter-statelijke economische structuren, alsook de toegenomen militaire kwetsbaarheid van het Amerikaanse continent voor moderne wapens, had het 19e eeuwse isolationisme echter al in de jaren dertig bij president Roosevelt afgedaan als leidraad voor buitenlands beleid. De discussie over Amerika's internationale betrokkenheid werd na de Tweede Wereldoorlog tegen een fundamenteel andere politieke achtergrond gevoerd dan daarvoor: zelfs in 1944, voor het uitbreken van de Koude Oorlog, bestond er weinig gezaghebbende politieke oppositie tegen Roosevelt's Verenigde Naties en de hieruit volgende implicatie dat het lot van

⁴¹ Dit geldt ook voor de Tweede Wereldoorlog: in september 1945 had de VS meer dan acht miljoen soldaten onder de wapenen. Minder dan een jaar later, in juli 1946, waren dat er nog 1,8 miljoen. Amos A. Jordan, William J. Taylor, Jr., en Lawrence J. Korb, *American National Security. Policy and Process*; 4e druk, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1993, blz. 48-52, 60.

⁴² Manfred Jonas, op. cit., blz. 25-26, 30-31.

de VS blijvend verbonden was aan het bestaan van een machtsevenwicht in Europa en in Azië ⁴³. Vanaf de Tweede Wereldoorlog spitste de discussie zich niet langer toe op de vraag of de VS zich moest committeren, maar op de vraag welke vorm zo'n betrokkenheid moest aannemen. Maar om de navolgende periode, de Koude Oorlog, in een historisch perspectief te kunnen plaatsen, moet eerst aandacht worden gegeven aan een andere constante in het Amerikaanse buitenlands beleid, dat gevoed wordt door een idealistisch zelfbeeld.

2.2 Republikeins idealisme

'We have it in our power to make the world all over again', schreef Thomas Paine in 1776. Vanaf het moment dat de Amerikaanse republiek tot stand kwam, hebben haar grondleggers verkondigd dat hun revolutie een uniek democratisch experiment was. Omgeven door een wereld die bestond uit immorele naties, zou Amerika het land zijn dat uitverkoren was om het vrijheidsideaal te doen voortbestaan, de bron van mondiale spirituele wedergeboorte ⁴⁴. In dit zelfbeeld was de gedachte inbegrepen dat de VS niet als andere staten zou opkomen en neergaan, maar dat zij een zuivere regeringsvorm en cultuur verwezenlijkte die voorbestemd was om de wereld te leiden in een langdurig proces naar verbetering van de mensheid ⁴⁵. Ook al heeft een realistische inschatting van de buitenwereld veelal ten grondslag gelegen aan het Amerikaans buitenlands beleid, toch is dit beleid ook in belangrijke mate beïnvloed door dit 'messianistische' zelfbeeld.

Het idealistische element in het Amerikaanse buitenlandse beleid kan niet zonder meer vereenzelvigd worden met het Wilsonische internationalisme. Het behoud van de unieke Amerikaanse instituties en manier van leven vormde voor sommigen juist aanleiding om tot afkerigheid van de boze buitenwereld op te roepen. In de ogen van Jefferson moest de VS zich beperken tot het geven van een lichtend voorbeeld dat door andere landen gevolgd kon worden. Ook John Quincy Adams voorzag zo'n rol voor de VS toen hij in 1841 over zijn land schreef:

⁴³ Ibid., blz. 276-281.

⁴⁴ Zie Michael H. Hunt, *Ideology and U.S. Foreign Policy*; New Haven, Yale University Press, 1987.

⁴⁵ Emily S. Rosenberg, *Spreading the American Dream. American Economic and Cultural Expansion, 1890-1945*; American Century Series, New York, Hill and Wang, 1982, blz. 3.

'She goes not abroad in search of monsters to destroy. She is the well-wisher to the freedom and independence of all. She is the champion and vindicator only of her own' ⁴⁶.

Maar desondanks ging dit republikeinse idealisme vooral een belangrijke rol spelen in de rationalisering van een steeds internationaler georiënteerd buitenlands beleid. Gedurende de 19e eeuw vormde John O' Sullivan's *Manifest Destiny*-theorie een bruikbare rechtvaardiging van de Amerikaanse continentale expansie die zich toen voltrok ⁴⁷. Deze expansie werd gerationaliseerd als een uitdrukking van Amerika's missie om vrijheid in de wereld te verspreiden, en als van een fundamenteel verschillend karakter dan de Europese expansiedrift, die louter op machtswellust berustte. De toename van de internationale handel die tegen het eind van de 19e eeuw op gang kwam werd door het zelfbewuste Amerika, nu de grootste industriële macht van de wereld, eveneens vereenzelvigd met de verspreiding van Amerikaanse waarden als vrijheid en democratie ⁴⁸. De kracht van zulke idealistische denkbeelden heeft een bijdrage geleverd aan de accentverschuiving binnen het Amerikaans buitenlands beleid van afzijdigheid, gebaseerd op economische onafhankelijkheid en veiligheidsmatige onaantastbaarheid, naar een internationale oriëntatie.

Wilson's Volkenbond-politiek, en het roemloze falen daarvan in het Amerikaanse Congres, staan centraal in het proces van gewenning dat de VS moest doorgaan aan haar nieuwe plaats in de wereld als economische en militaire grootmacht. Het denken van de president vormde de idealistisch geïnspireerde rationalisatie voor een actieve Amerikaanse rol in de wereldpolitiek. Het was gebaseerd op de idee dat de VS een bijzondere taak in de wereld te vervullen had die een einde moest maken aan de oude manier van inter-statelijke, op machtspolitiek gefundeerde diplomatie, en in plaats daarvan oorlog moest uitbannen door het groeperen van democratische staten in een collectief veiligheidssysteem ⁴⁹. Uiteindelijk bleek deze visie een stap te ver in de zoektocht naar een internationale rol voor Amerika, mede omdat zij tezeer een beknotting van

⁴⁶ Ernest R. May, "'Who are we?' Two centuries of American foreign relations", *Foreign Affairs*; March/April 1994, blz. 135.

⁴⁷ Michael H. Hunt, op. cit., blz. 31.

⁴⁸ Ibidem, blz. 29-36; Emily S. Rosenberg, op. cit., blz. 23.

⁴⁹ Zie Morton J. Frisch en Richard G. Stevens (red.), *American Political Thought. The Philosophic Dimension of American Statesmanship*; z.p., 2e druk, Peacock Publishers, 1983, blz. 267-294.

de Amerikaanse bewegingsvrijheid in de internationale politiek beoogde. Maar niettemin vond de vanzelfsprekendheid van een internationaal georiënteerd Amerika ook ingang bij Wilson's republikeinse opvolgers, die (ondanks hun voorkeur voor een minimale rol van de overheid) Amerika's economische expansie omhelsden als een fenomeen dat 'in het nationale en het internationale belang' was, en die zich actiever met de Europese politiek gingen bemoeien ⁵⁰.

Het internationalisme dat na de Tweede Wereldoorlog gestalte kreeg in Roosevelt's Verenigde Naties en in de Bretton Woods instituties was nog steeds deels geïnspireerd op Wilson's verlichtingsidealen, maar reflecteerde toch meer de geopolitieke behoeften van de VS: een gedeeld management van een internationale orde waarin de Geallieerde Machten gezamenlijk nieuwe agressors van avonturen konden weerhouden en waarbinnen open economieën konden floreren. In feite was Roosevelt's wereldorde er een waarin het beheer van de internationale veiligheid in handen zou komen van de *Four Policemen*, uitgebouwd met een brede vertegenwoordiging van kleinere staten om het collectieve veiligheidsstelsel legitimiteit te verlenen ⁵¹. Het is van belang, met het oog op de huidige discussie over Amerika's rol in de wereld, om te constateren dat in de vroege naoorlogse jaren, toen de VS de dominante militaire en economische macht was die alleen de Sovjetunie naast zich dulde als militaire grootmacht, het er naar streefde om tot een permanent beheer te komen van een internationaal financieel-economisch en veiligheidssysteem. Ook al brak in deze periode het inzicht door dat als gevolg van het verval van de traditionele Europese machten en de deplorabele situatie waarin de Westeuropese economieën zich bevonden, de VS een leidinggevende rol moest gaan vervullen, er werd tegelijkertijd getracht het beheer van deze internationale systemen te delen met andere grootmachten.

In het algemeen zijn er in de periode voor het uitbreken van de Koude Oorlog enige belangrijke constanten van Amerikaans buitenlands beleid te onderscheiden. De eerste constante is wat wordt aangeduid als het primaat van de binnenlandse politiek: gedurende een belangrijke periode in de vorming van de jonge republiek kon deze zich voornamelijk richten op een bestendiging van haar staatsbestel en van haar industriële potentieel. Vanuit deze positie van

⁵⁰ Emily S. Rosenberg, op. cit., blz. 140.

⁵¹ John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*; New York, Columbia University Press, 1972, blz. 23-28.

geografische beschutting, hetgeen gepaard ging aan een sterk gewortelde idealistische zelfbeeld, moet ook de neiging tot afkerigheid van internationale politiek worden begrepen.

Een tweede constante bestaat uit de wil, voortgekomen uit een realistische inschatting van Amerika's plaats in de wereld, om de eigen bewegingsvrijheid ten opzichte van andere staten altijd te bewaren. Natuurlijk streven alle staten naar een dergelijke positionering, maar in de VS weerspiegelt dit, behalve een op geopolitieke overwegingen gebaseerde inschatting van Amerika's plaats in de wereld, ook de argwaan tegen 'alliantie-politiek' zoals die eeuwenlang bedreven was in het corrupte Europa.

De derde constante betreft het geopolitieke denken dat spreekt uit het Amerikaanse buitenlands beleid. Een belangrijk aspect hiervan vormt het vanzelfsprekende multi-regionale karakter van dat beleid. De langdurige preoccupatie met het Westelijk Halfrond werd met de beëindiging van de continentale expansie eerst uitgebreid met een realisatie van de economische mogelijkheden in Azië. De Open Deur-politiek die rond de eeuwwisseling zijn intrede deed en de vroege fascinatie met het marktpotentieel van China getuigen hiervan. Maar toen in de Eerste Wereldoorlog bleek dat een oorlog op het Europese continent Amerikaanse belangen kon aantasten, kwam ook het behoud van een machtsevenwicht in Europa, waarvan de grondleggers van de republiek het belang reeds hadden ingezien, weer in het vizier. Met het kleiner worden van de wereld (door de toename in intercontinentale handels- en communicatiestromen, en de toename in destructieve kracht van wapens) kwam de VS steeds dichterbij twee geografische raakpunten, de Pacifische en de Atlantische werelden, aan te liggen, en zag het zich gedwongen zich intensiever met machtsevenwicht in deze sferen bezig te houden.

Een vierde constante heeft betrekking op het idealistische, soms zelfs messianistische element in de Amerikaanse politiek. Dit element is terug te vinden als filosofische grondslag voor zowel isolationisme als internationalisme⁵², maar heeft vooral een verklarende waarde voor de manier waarop Amerikaanse staatslieden vaak de buitenwereld tegemoet treden. Het morele gehalte van het Amerikaanse beleid is nogal eens als hypocriet gekenmerkt, maar dit soort waarnemingen gaat voorbij aan de rol die het wijdverbreide zelfbeeld van 'God's Own Country'

⁵² Zie voor een exposé over de contributie van "idealistische internationalisten" aan de politieke omslag die gedurende de oorlog plaats had Robert A. Divine, *Second Chance. The Triumph of Internationalism in America during World War II*; New York, Atheneum, 1971.

in de totstandkoming van dit beleid speelt. Om de diepgewortelde afkeer van het Amerikaanse publiek tegen betrokkenheid bij oorlogen te kunnen overwinnen, moesten presidenten de belangen van een interventie waarbij Amerikaanse levens op het spel stonden inkleden in termen die wezen op het behoud van unieke Amerikaanse waarden en de messianistische rol van de VS in de wereld⁵³. Volgens Henry Kissinger kon daarom Wilson's pleidooi voor betrokkenheid bij de Eerste Wereldoorlog uiteindelijk slagen terwijl de eerdere pogingen van president Theodore Roosevelt om een grotere internationale rol voor Amerika op te eisen op louter geopolitieke gronden niet begrepen werden: 'Wilson grasped that America's instinctive isolationism could be overcome only by an appeal to its belief in the exceptional nature of its ideals. [...] Wilson's historic achievement lies in his recognition that Americans cannot sustain major international engagements that are not justified by their moral faith'⁵⁴.

De belangrijke relatie tussen idealisme en beleid werd onderstreept toen president Truman in 1947, om goedkeuring van het Congres te verwerven voor economische noodhulp aan Griekenland en Turkije, zich genoodzaakt voelde om zijn pleidooi in te kleden in de beschrijving van een wereldwijd ideologisch conflict met de Sovjetunie. Ook de wijze waarop George Kennan's oorspronkelijke *containment*-strategie (die vooral de noodzaak van indamming van de Sovjetunie in Europa d.m.v. economische steun aan Westeuropese landen betrof) later vervangen werd door een strategie van wereldwijde strijd met het communisme, wijst op de invloed die ideologische factoren op het Amerikaanse beleid kunnen hebben⁵⁵. Een Amerikaanse diplomaat heeft recentelijk de wisselwerking tussen machtspolitiek en morele kruistochten in de Amerikaanse buitenlandse politiek omschreven als 'an unresolvable difference, as old as the nation, and it is the nature of American society that we cannot be motivated to pursue the first without the inspiration of the second'⁵⁶.

⁵³ President Polk rechtvaardigde de oorlog met Mexico (1844) met de stelling dat vrijheid, om te kunnen bloeien, expansie noodzakelijk maakte. De oorlog met Spanje in 1898 gaf aanleiding tot retoriek als "in saving others, we may save ourselves." Wilson intervenueerde in de Eerste Wereldoorlog "to make the world safe for democracy," en Roosevelt presenteerde de dreiging vanuit Azië en Europa als een bedreiging van het Amerikaanse democratische systeem. Zie Michael H. Hunt, op. cit., passim.

⁵⁴ Henry Kissinger, *Diplomacy*; New York, Simon & Schuster, 1994, blz. 44, 50.

⁵⁵ Het standaardwerk over de ontwikkeling van de indammingsfilosofie is John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*; New York, Oxford University Press, 1982.

⁵⁶ Raymond Seitz in *The Economist*, 27 mei 1995.

Tijdens de Koude Oorlog zijn sommige van voornoemde Amerikaanse constanten op buitenlands-politiek gebied in de verdrukking gekomen - zoals het primaat van de binnenlandse politiek en de afkeer van betrokkenheid bij 'vreemde oorlogen' - terwijl anderen, zoals de wens om de eigen bewegingsvrijheid zoveel mogelijk te bewaren, er een ander karakter door kregen. Maar de combinatie van toenemende socio-economische problemen in de VS en het ontbreken van een directe strategische bedreiging hebben deze constanten weer voor het voetlicht geplaatst.

2.3 Continuïteit en discontinuïteit in de Koude Oorlog

De wereldwijde indammingspolitiek die door de VS gehanteerd is in de Koude Oorlog vormt, met het oog op de hier beschreven constanten, een unieke periode in de Amerikaanse buitenlandse politiek. De door de VS als alomvattend ideologisch conflict getypeerde confrontatie met de Sovjetunie leidde binnen enkele jaren tot een vergaande heroriëntatie van de tot dan gevoerde politiek. Het zwaartepunt binnen de Amerikaanse politiek kwam te liggen bij de buitenlandse politiek doordat het voortbestaan van het 'Amerikaanse systeem' direct gerelateerd werd aan het bedwingen van het communistisch gevaar. Unilateralisme en de zucht naar instandhouding van de eigen bewegingsvrijheid bleven weliswaar van groot belang, maar werden toch ingeperkt door een web van bilaterale en multilaterale allianties en door de perceptie van de confrontatie met de Sovjetunie als een alomvattend conflict, waaraan vele traditionele neigingen ondergeschikt moesten worden gemaakt.

Op deze manier werd de afkeer van het voeren van oorlog op vreemde bodem in de Korea Oorlog onderdrukt, en werd met de antipathie jegens het onderhouden van een groot staand leger afgerekend in het uit 1950 stammende NSC-68 rapport⁵⁷. De Koreaanse en Vietnamese oorlogen die de VS voerden tussen 1950 en 1973 onderstrepen dat de indammingsfilosofie de veiligheidsbelangen van de VS vrijwel gelijk gesteld werden aan de veiligheidsbehoefte van alle niet-communistische landen jegens de gezamenlijke vijand. Dit is wel een brede interpretatie

⁵⁷ NSC-68 was een rapport, geschreven door vertegenwoordigers van het State Department en het Pentagon, dat tot een algehele heroverweging van de Amerikaanse buitenlandse en defensie politiek moest leiden. Het rapport stond een mondiale indammingspolitiek voor, en wees op de noodzaak van de onmiddellijke grootscheepse opbouw van het Amerikaanse leger alsook de versterking van de militaire kracht van geallieerde landen. Het uitbreken van de Koreaanse oorlog twee maanden na verschijning van het rapport verzekerde het succes van haar aanbevelingen.

van Amerika's geopolitieke belangen, die alleen verklaard kan worden uit de redenering dat het conflict de Sovjetunie een *zero-sum* karakter had: elke overwinning voor de ene kant, betekende verlies voor de andere. Het buitenlands beleid van de VS onderging tijdens de Koude Oorlog dus een ongekennde militarisering ⁵⁸.

Een centrale positie in deze wereldwijde Amerikaanse betrokkenheid werd ingenomen door Europa, de eerste defensielinie tegen de Sovjetunie, en kreeg gestalte in het NAVO bondgenootschap. Maar deze vergaande betrokkenheid kwam niet van de ene dag op de andere tot stand. Met grote moeite werd eerst economische bijstand aan Turkije en Griekenland door het Congres geloodst (1947), daarna volgde het Marshall plan (1948), en de veiligheidsgarantie als besloten in het Noord Atlantische Verdrag van 1 april 1949. Pas nadat het in september 1949 duidelijk werd dat die maand in de Sovjetunie een atoomexplosie had plaats gehad, realiseerden Amerikaanse beleidsmakers zich dat het bezit van atoomwapens niet genoeg was om de 176 Sovjet-divisies (tegenover een twintigtal Westeuropese en Amerikaanse divisies in Europa) af te schrikken. Het schrikbeeld van atomische pariteit bereidde de weg voor de laatste stap in Amerika's betrokkenheid bij Europa: de omvorming van het Noordatlantisch Verdrag in een geïntegreerd militair bondgenootschap, dat steunde op de herbewapening van Duitsland en de opbouw van een grote Amerikaanse troepenmacht in Europa ⁵⁹. In feite was de uiteindelijke vorm die de Amerikaanse betrokkenheid bij Europa aannam een gevolg van een reeks reacties op Sovjet-acties die als bedreiging werden ervaren van alle waarden waar de VS voor stond.

Ondanks de anomalie in het Amerikaans beleid dat de graad van Amerika's wereldwijde betrokkenheid tijdens de Koude Oorlog vertegenwoordigt (zelfs als men deze vergelijkt met Roosevelt's ideeën over Amerika's rol in de wereld), zijn er natuurlijk genoeg constanten te vinden tussen het beleid van de VS van voor en na 1947. Dat de VS, met zijn dominante positie in de NAVO, niet van zins was de eigen bewegingsvrijheid te zeer te laten inperken werd Frankrijk en Engeland bijvoorbeeld duidelijk tijdens de Suez-crisis van 1956. Er hebben altijd grote meningsverschillen bestaan tussen de VS en Europese bondgenoten over kwesties

⁵⁸ Jordan, op. cit., blz. 61-65.

⁵⁹ Don Cook, *Forging the Alliance*; New York, Arbor House, 1989, blz. 229-234; Zie voor een goed exposé over de stapsgewijze uitbreiding van Amerika's betrokkenheid bij Europa: Grefory F. Treverton, *America, Germany, and the Future of Europe*; Princeton, Princeton University Press, 1992, blz. 38-64.

die buiten het verdragsgebied lagen (men denke aan de oorlogen in Korea en Vietnam en aan de verschillende visies aan weerszijde van de oceaan over koloniale aangelegenheden). En zelfs over fundamentele Europese veiligheidskwesties, die de belangen van de Europese bondgenoten tot in het hart raakten, was de VS altijd de ultieme beslisser: de unilaterale manier waarop de VS tijdens de Koude Oorlog aan de relatie met de Sovjetunie gestalte gaf is hiervan een sprekend voorbeeld ⁶⁰.

Ondanks de toenemende economische meningsverschillen tussen de VS en West-Europa vanaf de jaren zeventig, die begonnen met Nixon's plotselinge besluit in 1971 om de koppeling van de dollar aan goud op te heffen, bleef het bondgenootschap intact, geholpen door de grote dreiging vanuit het Oosten die uiteindelijk elk meningsverschil ondergeschikt maakte aan de noodzaak om de eenheid te bewaren. Hiermee vormde deze bedreiging, of de perceptie daarvan in het westen, een stabiliserend bindmiddel dat niet alleen een integrerende invloed had op de transatlantische relaties, maar dat ook de politieke structuur creëerde waarbinnen het Westeuropese integratieproces doorgang kon vinden. Het primaat van veiligheidskwesties tussen westerse bondgenoten, en de hieraan gepaard gaande aanwezigheid van Amerikaanse troepen in Europa en Japan, had daarenboven een stabiliserende invloed op de onderlinge economische verhoudingen. Zij creëerde de politieke stabiliteit waarbinnen handelsrelaties ordelijk geregeld konden worden; zij had een dempend effect op de vrees van bondgenoten voor de terugkeer van Duitsland en Japan als economische machten en voor Duitse herbewapening; zij temperde bezorgdheid over mogelijke veiligheidspolitieke aspecten van de wederzijdse economische kwetsbaarheid die een open handelssysteem met zich meebrengt; en zij droeg bij aan bondgenootschappelijke solidariteit, hetgeen ook positieve effecten had op de economische relaties ⁶¹.

Natuurlijk namen de onderlinge conflicten op economisch en veiligheidspolitek gebied reeds in intensiteit toe naarmate in de jaren zeventig een verslechtering van de relatieve positie van de Amerikaanse economie doorzette en de verhouding met de Sovjetunie in stabielere vaarwater kwam te liggen. Maar desondanks vormt het definitieve einde van de Koude Oorlog in 1989/90 een keerpunt in de ontwikkeling van de onderlinge westerse relaties en van de plaats van

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld M.C. Brands en R. Havenaar, "De Verenigde Staten en het probleemkind Europa", jan. 1994.

⁶¹ Robert J. Art, "A defensible defense. America's grand strategy after the cold war", *International Security*; Spring 1991, vol. 15 nr. 4, blz. 33-35.

Amerika hierin. Het feit dat Bush in de verkiezingscampagne van 1992 zijn door de Golfoorlog verworven populariteit zo snel wist te verspelen door binnenlandse thema's te veronachtzamen, terwijl een lang kansloos geachte Clinton de overwinning behaalde met zijn belofte tot binnenlandse vernieuwing, wijst reeds op het proces van herbezinning waartoe het aflopen van de Koude Oorlog en de reeds lang slepende binnenlandse problemen aanleiding geven.

Zoals eerder werd gesignaleerd, versterkt de perceptie van deze binnenlandse problemen de noodzaak van een herziening van dit beleid nu de directe nucleaire bedreiging van het Amerikaanse continent is weggevallen. Ook al is de VS op velerlei gebied innig vervlecht met de wereld, toch is de afstand tot de wereld buiten het Westelijk Halfrond weer groter geworden. Hiermee lijkt ook plaats te zijn voor een herintrede in de Amerikaanse politiek van belangrijke ingrediënten uit haar buitenlands-politieke traditie, die in de Koude Oorlog onderdrukt of gemodificeerd waren.

2.4 Het 'Grote Debat' van de jaren negentig

Het sterk ideologisch geïnspireerde karakter van het naoorlogse Amerikaanse internationalisme, dat tot stand kwam op een moment dat de VS overging van een leidende positie in een anti-fascistische coalitie naar eenzelfde rol in een anti-communistische coalitie (hetgeen ook conservatieven en liberalen binnen een internationalistische consensus bracht), heeft zijn bestaansrecht verloren. Maar welke gevolgen moet dit hebben voor de Atlantische en Pacifische alliantie-systemen en de open economische orde waarin de VS, volgens sommigen, 'het Westen van geld voorzagen om de mondiale economie te laten bloeien?'⁶²

Zeker is, dat het abdiceren van een wereldwijde positie van leiderschap en invloed vooral president Bush niet eenvoudig afgang. Owen Harries heeft in dit verband gesproken over 'the weight of habits of involvement and leadership acquired over the last half century'⁶³. Elders is er op gewezen dat, alhoewel ook al onder Bush gerealiseerd werd dat de verantwoordelijkheid van het beheer van het internationale systeem meer en meer gedeeld zou moeten worden met West-Europa en Japan, er uit het optreden van Bush toch de 'psychologische terughoudend-

⁶² James Chace, *The Consequences of the Peace. The New Internationalism and the Consequences for American Foreign Policy*; Oxford, Oxford University Press, 1992, blz. 7.

⁶³ Owen Harries, "The collapse of 'the West,'" *Foreign Affairs*; Sept./Oct. 1993, blz. 50.

heid' van de VS sprak om dat leiderschap op te geven⁶⁴. Zijn visie van een Nieuwe Wereld-orde, waarin staten onder Amerikaans leiderschap een 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' zouden onderkennen voor het behoud van de vrijheid en waar anarchistische wetteloosheid plaats zou maken voor het gezag van de wet, maakte gebruik van neo-Wilsonianische retoriek om de oude internationale regeerstijl te handhaven⁶⁵. Geslaagde interventies in Panama en de Golf versterkten het gevoel van triomfalisme en gaven ook in academische kringen aanleiding tot speculaties over Amerika's glorieuze rol als enig overgebleven supermacht die nu ofwel haar eigen wil aan de wereld kon opleggen, ofwel wijdverbreide acceptatie van mensenrechten en democratie kon forceren⁶⁶.

De discussie over de aard en omvang van Amerika's betrokkenheid bij de wereld die al tijdens Bush op gang kwam, en mede gevoed werd door diens vaste voornemen om niet militair betrokken te raken bij de Balkan crisis en door de gewelddadige dood van Amerikaanse soldaten bij de humanitaire interventie in Somalië, heeft nochtans een andere trend voor het voetlicht geplaatst: de blijvende kracht van aloude constanten uit het Amerikaanse buitenlands beleid. Wat opvalt is de grote mate van overeenstemming in het huidige debat over de grondvoorwaarden en de doeleinden die de Amerikaanse politiek na moet streven: het Amerikaanse systeem wordt bedreigd door sociaal-economische problemen van binnenlandse aard, door langdurige militaire over-extensie en door de erosie van de internationale economische positie. Het buitenlandse beleid moet daarom niet alleen het hoofd bieden aan de resterende geopolitieke bedreigingen, maar ook complementair zijn aan de noodzaak tot binnenlandse

⁶⁴ Phil Williams, Paul Hammond en Michael Brenner, "Atlantis lost, paradise regained? The United States and Western Europe after the cold war", *International Affairs*; 1993, vol. 69 nr. 1, blz. 5-8.

⁶⁵ Ibidem, blz. 8; Ernest R. May, op. cit., blz. 112-113.

⁶⁶ James Chace, op. cit., blz. 8; Walter Russell Mead, "An American grand strategy. The quest for order in a disordered world", *World Policy Journal*; 1993, vol. 10, blz. 10; Alan Tonelson, "Beyond left and right", *The National Interest*; Winter 1993/1994, blz. 11; Paul W. Schroeder, "The new world order: a historical perspective", *The Washington Quarterly*; 1994, vol. 17 nr. 2, blz. 25-43; zie ook Charles Krauthammer, "The unipolar moment", in Graham Allison en Gregory F. Treverton (red.), *Rethinking America's Security. Beyond Cold War to New World Order*; The American Assembly, New York, W.W. Norton & Co., 1992, blz. 295-306. Hierin wordt geconcludeerd: "Our best hope for safety in such [abnormal] times, as in difficult times past, is in American strength and will - the strength and will to lead a unipolar world, unashamedly laying down the rules of world order and being prepared to enforce them. It is not a task we are any more eager to undertake than the great twilight struggle just concluded. But it is just as noble and just as necessary."

'vernieuwing'. Belangrijker nog is de brede overeenstemming dat Amerikaans welvaren direct gelieerd is aan het behoud van een open internationale economische orde en van een instandhouding van een internationale veiligheidsorde, en dat allerwegen het toegenomen belang van economische factoren in de internationale politiek onderschreven wordt ⁶⁷.

Over de Amerikaanse bemoeienis bij de internationale veiligheid heeft zich een paradoxale ommekeer voorgedaan tussen haviken en duiven. De vroegere interventionistische *hardliners*, die zichzelf als realisten betitelen, staan nu juist een veel voorzichtigere politiek voor, waarbij tot de vitale belangen van de VS de veiligheid van een exclusief clubje bondgenoten gerekend moet worden (West-Europa, Japan, Zuid-Korea en Israël), terwijl de VS zich daarbuiten moet beperken tot de relatie met Rusland en het tegengaan van nucleaire proliferatie ⁶⁸. Tegelijkertijd waren sommige van de vroegere duiven, die zich afzetten tegen de interventionistische Reagan-Doctrine en ook terughoudend waren over het nut van de Golfoorlog, tot voor kort veel minder terughoudend over het gebruik van geweld ter handhaving van vrede en veiligheid buiten het territorium van Amerika's directe bondgenoten: Somalië, Haïti en Bosnië-Herzegovina ⁶⁹.

In de verkiezingsstrijd in 1992 tekende zich een afscheiding af tussen zogenaamde minimalisten/unilateralisten en idealisten/multilateralisten. Idealisten stonden een volledige onderschrijving voor van de Verenigde Naties en andere samenwerkingsvormen die het internationale systeem moeten reguleren. Zij waren hierbij ook meer dan de minimalisten bereid om voor het behoud van universele waarden het buitenlands-politieke gewicht van de VS te gebruiken, inclusief militaire middelen. En ook al was Clinton's aandacht voornamelijk op binnenlandse aangelegenheden gericht, op buitenlands-politiek gebied vielen naast zijn agressieve houding jegens zogenaamde *free riders* vooral zijn ambitieuze retoriek inzake Bosnië op. De minimalis-

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld: *The CQ Researcher*, 20 augustus 1993, vol. 3 nr. 31, blz. 734-735.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld Henry Kissinger, "Balance of power sustained", in Graham Allison en Gregory F. Treverton (red.), op. cit., blz. 238-248 en "Russian and American interests after the cold war", in Stephen Sestanovich (red.), *Rethinking Russia's National Interests*; Significant Issue Series, Washington, CSIS, 1994, blz. 1-10; Robert J. Art, op. cit.; Stephen John Stedham, "The new interventionists", en James Schlesinger, "Quest for a post-cold war foreign policy", *Foreign Affairs*; 1993; Jonathan Clarke, "The conceptual poverty in U.S. foreign policy", *The Atlantic Monthly*; Sept. 1993, blz. 54-66, 63-65.

⁶⁹ *Congressional Quarterly Weekly Report*, Washington, D.C., Congressional Quarterly, Inc., 6 maart 1993, vol. 51 nr. 9, blz. 529.

ten, daarentegen, wezen op de beperkte doeltreffendheid in vele conflicten van zowel de VN als van het gebruik van geweld, en stonden een beleid voor dat zich, behalve op nucleaire kwesties, richt op behoud van een algemeen machtsevenwicht in Europa, het Midden-Oosten en het Pacifisch gebied ⁷⁰.

Clinton's Bosnië-beleid heeft lange tijd bevestigd dat retoriek uit de verkiezingscampagne soms ver af kan staan van de praktijk: Clinton's terughoudendheid voor betekenisvolle inmenging in het conflict kwam voort uit eenzelfde overweging die ook Bush afhield van innige betrokkenheid. Zij laat zich het kortst samenvatten door de inhoud van een geheim codetelegram dat minister van buitenlandse zaken Christopher op 8 juni 1993 aan zijn belangrijkste ambassadeurs zond, dat vermeldde dat het conflict in Bosnië 'niet centraal' staat 'aan onze vitale belangen' ⁷¹. In een andere uitzondering op retorische krachtmiddelen, had ondersecretaris voor politieke zaken Peter Tarnoff zich een maand daarvoor reeds laten ontvallen dat 'de VS het zich niet langer kon veroorloven om zijn Koude Oorlog verplichtingen aan de rest van de wereld in stand te houden' ⁷². Gaandeweg is de VS directer betrokken geraakt bij de crisis in het voormalige Joegoslavië, maar de gecodeerde boodschap die is vervat in de ontkenning van vitale belangen in de regio geldt nog immer: de VS wil geen grondtroepen inzetten in gevechtssituaties ter plaatse.

De tegenstellingen in het buitenlands-politieke debat zijn van minder belang dan de feitelijke overeenkomsten op belangrijke punten tussen het beleid van de Bush en Clinton regeringen. Men denke slechts aan de koerswijziging die Clinton's idealistisch geïnspireerde *Assertive Multilateralism* heeft ondergaan onder dwang van gebeurtenissen in Somalië en Haïti. Van haar idealistische vernis ontdaan leek deze politiek toch al op Bush' visie op de VN als orgaan dat de nationale belangen moet behartigen door Amerikaans leiderschap te koppelen aan internationale

⁷⁰ Zie voor de tegenstelling tussen respectievelijk minimalisten en internationalisten bijvoorbeeld de volgende twee bijdragen in de *S AIS Review*; Summer/Fall 1992: Eugene V. Rostow, "U.S. foreign policy after the Soviet collapse", blz. 1-22, en Richard N. Gardner, "Practical internationalism: the United States and collective security", blz. 35-50. Verder *Congressional Quarterly Weekly Report*, 13 februari 1993, vol. 51 nr. 6, blz. 322-324 en *ibid.*, 1 mei 1993, vol. 51 nr. 17, blz. 1094-1095.

⁷¹ Geciteerd in *The CQ Researcher*, op. cit., blz. 24.

⁷² *Ibidem*, blz. 723.

samenwerking⁷³. Vijftien maanden na zijn intrede kondigde Clinton in zijn *Presidential Decision Directive 225* een koerswijziging aan, waaruit nog duidelijker de Amerikaanse perceptie sprak van de Verenigde Naties als (beperkt) instrument om de lasten te delen van internationale operaties die in het nationale belang van de VS zijn: verdere Amerikaanse participatie aan VN optreden moest gekoppeld worden aan een grondige afweging, in consultatie met het Congres, over de in het geding zijnde Amerikaanse 'vitale veiligheidsbelangen'. Het presidentieel besluit benadrukte verder dat deelname aan vredesoperaties onder bepaalde omstandigheden een passend middel kon zijn voor het nastreven van Amerikaanse veiligheidsbelangen, maar dat zowel Amerikaanse als VN bemoeienis met vredesoperaties selectiever en efficiënter moesten worden⁷⁴.

Deze koerswijziging van de president gaat de republikeinen in het Congres echter niet ver genoeg. De combinatie van zeer sterk gestegen kosten van vredesoperaties, hoge Amerikaanse bijdragen hieraan (volgens een in 1973 overeengekomen verdeelsleutel betaalt de VS 31% van deze kosten, op afstand gevolgd door Japan met 12%), de deplorabele resultaten van deze operaties in Somalië en Bosnië, alsmede de politieke impuls om president Clinton's reeds verbleekte politiek van 'assertief multilateralisme' verder te beperken, hebben het Huis van Afgevaardigden in het voorjaar van 1995 ertoe gebracht een voorstel aan te nemen (HR-7) dat, indien het ongeamendeerd door de Senaat en de president zou worden aangenomen, Amerikaanse deelname aan dergelijke operaties welhaast onmogelijk zou maken en de Amerikaanse bijdrage aan vredesoperaties zou verminderen met het bedrag dat de VS uitgeeft aan haar eigen vredesmissies, zoals in Haïti. Afhankelijk van de interpretatie van deze bepaling zou de contributie zelfs tot nul kunnen worden gereduceerd, hetgeen het einde zou inluiden van VN-vredesmissies. Dit voorstel moet vooral begrepen worden als uiting van een politiek klimaat waarin overeenstemming heerst over het feit dat, zoals omschreven door een lid van het Huis 'the nation has gone too far in the direction of globalism'⁷⁵. Waartoe de huidige macht van het Congres kan leiden bleek in juli 1995 toen het Congres weigerde akkoord te gaan met de Amerikaanse financiële contributie aan de Brits-Frans-Nederlandse interventiemacht in Bosnië.

⁷³ *The CQ Researcher*, 20 augustus 1993, vol. 3 nr. 31, blz. 727-728.

⁷⁴ "Policy on reforming multilateral peace operations", *White House Executive Summary*, mei 1994; zie ook "United Nations peacekeeping", *The Economist*, 25 juni 1994, blz. 19-21.

⁷⁵ *CQWR*, 18 februari 1995.

Behalve het buitenlands-politieke minimalisme van de huidige roergangers in het Congres, spreekt hieruit ook de algemeen in Amerika levende gedachte dat de financiële contributies aan multilaterale organisaties aan herziening toe zijn.

Toch moeten ook de radicale voorstellen die momenteel in het Congres leven begrepen worden tegen de achtergrond van de relatie tussen Congres en president ⁷⁶. Weliswaar hebben uitingen van republikeinse Congresleden president Clinton de gelegenheid geboden zich op te werpen als bestrijder van isolationistische tendensen in het Congres, maar in feite is er van een terugkeer naar isolationisme vooralsnog geen sprake in de republikeinse partij (een enkele uitzondering daargelaten ⁷⁷). Wel is het zo dat in de ogen van leidinggevende republikeinen zowel Bush' *New World Order* als Clinton's *Assertive Multilateralism* en *Enlargement*-strategieën teniet zijn gedaan door de *New World Disorder* en door een militaire en financiële betrokkenheid bij de wereld die niet in pas lopen met de huidige 'vitale belangen' van Amerika. Maar wat zijn deze belangen?

In een recent artikel in *Foreign Policy* presenteert presidentskandidaat Bob Dole zich als een overtuigd internationalist die, vertrouwend op Amerika's militaire en economische kracht, de volgende belangen wereldwijd wil blijven verdedigen:

- * preventing the domination of Europe by a single power
- * maintaining a balance of power in East Asia
- * promoting security and stability in our hemisphere
- * preserving access to natural resources [...]
- * strengthening international free trade and expanding US access to global markets
- * protecting American citizens and property overseas ⁷⁸.

⁷⁶ Een soortgelijk politiek mechanisme doet zich reeds lang voor op het gebied van de handelspolitiek. Dit is omschreven als 'the cry-and-sigh syndrome of American trade politics': de roep in het Congres om protectionisme, gevolgd door de zucht van verlichting wanneer weer een nieuwe (liberale) handelswet is aangenomen. Zie R. Pastor, "The cry-and-sigh syndrome: Congress and trade policy", in: Allen Schick, ed., *Making Economic Policy in Congress*; American Enterprise Studies 391, Washington, D.C., 1983.

⁷⁷ Zie Pat Buchanan, "America First - and Second, and Third", in: *The National Interest*; Spring 1990.

⁷⁸ Bob Dole, "Shaping America's Global Future", in: *Foreign Policy*; Spring 1995, blz. 29-43.

Dole wijst een isolationistische houding onverkort af, en noemt het 'the surest way to invite the emergence of such threats [to vital American interests] in the future'. Reductie van *foreign aid* is geen teken van isolationisme, aldus Dole, maar vormt de overzeese equivalent van bijstandshervorming in Amerika zelf. Zo ook heeft de senator geen moeite met multilaterale instanties op zich, maar wel met de wijze waarop deze door president Clinton zijn gebruikt: 'The real choice is whether to allow international organizations to call the shots - as in Somalia or Bosnia - or to make multinational groupings work *for* American interests - as in Operation Desert Storm'. En waar zijn Amerika's vitale belangen in het geding, behalve in de centrale strategische regio's als Europa/Rusland, Zuid-Korea en het Midden-Oosten? Dole blijkt een wijde interpretatie te geven aan deze belangen: 'While the collapse of Somalia or Rwanda may not affect those interests, the disintegration of states like Egypt, Indonesia, or Pakistan would'.

Ook al zijn er binnen de republikeinse partij verschillende interpretaties over de vitale belangen van Amerika, van een terugkeer naar een zuiver op de eigen Amerikaanse invloedssfeer gerichte politiek kan geen sprake zijn. Ter illustratie: in het hierboven reeds aangehaalde wetsvoorstel HR-7 dat vredesoperaties aan banden legt wordt tevens de snelle uitbreiding van de NAVO met Polen, Hongarije, de Tsjechische Republiek en Slowakije gestipuleerd. Alan Henrikson, een analist van transatlantische relaties, heeft opgemerkt dat het huidige klimaat in de VS tegen militaire interventies niet moet worden misverstaan als het verlaten van internationalisme ten gunste van isolationisme. Henrikson onderkent wel drie andere factoren die van belang zijn. Als eerste ziet hij een 'cyclical mood swing', het normale patroon van wat door Kissinger omschreven is als de opvolging van euforie door een periode van desillusie. Ten tweede herinnert hij aan Gaddis' observatie dat bezorgdheid over Amerika's economisch herstel ook in vroegere tijden reeds van grote invloed was op Amerika's inschatting van zijn internationale kracht. Ten derde neemt Henrikson een 'filosofische herwaardering' waar van de totstandkoming van Amerika's buitenlands beleid, vooral waar het de vraag betreft in hoeverre Amerika's betrokkenheid bij internationale organisaties werkelijk het nationale belang dient ⁷⁹. Over het 'nationale belang' als grondslag voor Amerikaans beleid zegt Henrikson:

'This seemingly precise and concrete term, [...], has become the very touchstone of American foreign policy in the post-Cold War period. The debate is bound to be an inconclusive one, as it was at earlier times. The fundamental reason is less the

⁷⁹ Zie Alan K. Henrikson, "Constructive Containment", in: *The Fletcher Forum of World Affairs*; 1995, vol. 19 nr. 2, blz. 1-17.

national interest's ambiguity, or the uncertainty about what precisely it means or requires (and who has the right to say so), than the reality that it has often been the nation's *values*, more than its material or even strategic concerns, that have determined the nature of its policy. Visions, principles, and spirit - not necessarily less palpable than ideas of interest - are likely to preclude any vast reduction of U.S. international responsibilities or commitments abroad. However, the present explicit querying about what the American stake really is in any particular situation is bound to have an effect on future U.S. behavior. [...] National interest-based thinking may well in the future predominate over broader, value considerations'.⁸⁰

Kortom, terwijl de aard van Amerika's buitenlands beleid er naar is om onvoorspelbaar en 'value-inspired' te zijn (hetgeen plotselinge besluiten tot grootscheepse internationale betrokkenheid tot gevolg kan hebben), wordt het in dit tijdsgewricht voornamelijk gedreven door calculaties van nationaal belang. Deze calculaties worden in het huidige debat weliswaar minimalistischer van aard dan tijdens de Koude Oorlog, waartoe immers ook alle reden bestaat, maar zij blijven geschaagd op de grondhouding dat de VS het zich niet kan veroorloven in zijn eigen schulp terug te kruipen. Wat overblijft aan 'isolationistische tendensen' in Washington is het gevoel 'that the United States can no longer afford to underwrite the costs of upholding world order - to be the intervenor of the last resort, so to speak'⁸¹.

Met het aflopen van de Koude Oorlog tekenen zich aldus enige hoofdlijnen af in het Amerikaanse buitenlandse beleid, waaruit blijkt dat sommige constanten voorgoed bezwaken zijn onder het gewicht van Amerika's internationalistische grondhouding, terwijl andere nog immer een rol spelen. Zij kunnen als volgt weergegeven worden:

1. *Nauwe samenhang tussen binnenlands-politieke en buitenlands-politieke doeleinden.* Hiervoor werd reeds gesignaleerd dat Amerikaanse presidenten zich vaak bij hun buitenlands-politieke acties beroepen hebben op de positieve werking die hiervan uit zou gaan op het binnenlandse klimaat. Het Amerikaanse optreden gedurende de Koude Oorlog is hierop geen uitzondering⁸², al werden binnenlands-politieke noden toen

⁸⁰ Ibidem, blz. 4-5.

⁸¹ Ibid., blz. 3.

⁸² Volgens het congressionele mandaat van de in 1947 gecreëerde National Security Council moest deze raad binnenlands, buitenlands en defensie beleid, voorzover gerelateerd aan het behoud van nationale veiligheid, op elkaar afstemmen. De werk-definitie die de NSC in de vroege jaren vijftig aan nationale veiligheid hanteerde was "to preserve the United States as a

nochal eens miskend. Een vergaande projectie van Amerikaanse belangen op wereldwijd verspreide coalitiegenoten was hieraan debet. De indammingspolitiek werd generationaliseerd als enige redmiddel voor het Amerikaanse systeem, en werd nauw gerelateerd aan de noodzaak om tegelijkertijd nationale kracht, uitgedrukt in economische groei en een gezond sociaal klimaat, te behouden⁸³. Met de erosie van Amerika's sociaal-economische positie vanaf de jaren zeventig, was het accent al meer op het herstel hiervan komen te liggen. Maar met het einde van de ideologische strijd met de Sovjetunie is er ruimte gecreëerd om de projectie van Amerikaanse veiligheidsbelangen op bondgenoten te beperken, en het buitenlandse beleid nauwer in verband te brengen met binnenlandse noden.

2. Een *volwaardige rol van economische factoren* in het buitenlands beleid. De militarisering van de indammingspolitiek, deels voortgekomen uit de in Washington gevoelde noodzaak een mogelijk nucleair conflict met de Sovjetunie te voorkomen, verwees de economische aspecten van het buitenlands beleid naar het tweede plan. Nu de vrees voor zo'n confrontatie naar de achtergrond is verschoven, is er volop ruimte om de behartiging van de eigen economische belangen weer een gelijkwaardige rol aan veiligheidspolitiek toe te dienen, zoals blijkt uit Clinton's accent op het veiligstellen van Amerika's economische belangen binnen een open internationale orde.
3. *Selectief leiderschap en terughoudendheid bij het gebruik van militaire middelen.* Gelijkwaardig aan de toegenomen prioriteit binnen het Amerikaanse beleid voor economische factoren, heeft een heroverweging van het gebruik van geweld plaats. Dit betekent niet dat de VS van zins is haar dominante militaire positie op te geven. Het land ontleent zijn status als supermacht, alsook zijn invloed op het beleid van belangrijke bondgenoten, in belangrijke mate aan zijn formidabele militaire apparaat, en er

free nation *with our fundamental institutions and values intact*" (cursief toegevoegd). Zie Peter G. Peterson en James K. Sebenius, "The primacy of the domestic agenda", in Graham Allison en Gregory F. Treverton (red.), op. cit., blz. 57.

⁸³ President Truman zei in 1950: "Our success in working with other nations to achieve peace depends largely on what we do at home. We must preserve our national strength. Strength is not simply a matter of arms and force. It is a matter of economic growth, and social health, and vigorous institutions, public and private. We can achieve peace only if we maintain our productive energy, our democratic institutions, and our firm belief in individual freedom". Geciteerd in Ernest May, "National security in American history"; in *ibid.*, blz. 104.

lijkt dan ook geen ruimte binnen het buitenlands beleid om die macht substantieel in te perken. De door Bush geïnitieerde herziening van het defensie-apparaat ging uit van circa 20 procent bezuinigingen op het defensie budget in 1995 (gerelateerd aan 1990), gepaard aan een troepenreductie van 25 procent⁸⁴. Ook al wilde president Clinton eerst het vredesdividend hoger doen uitkomen door in zijn regeerperiode nog eens \$ 90 miljard extra te bezuinigen, uiteindelijk voorziet ook Clinton's plan in het behoud van een actieve troepenmacht van 1.4 miljoen soldaten wier technologische superioriteit aan het front in stand gehouden moet worden door nieuwe materiële investeringen⁸⁵. De strategie, als vastgelegd in de *Bottom Up Review*, acht zo'n hervormd militair apparaat nodig om proliferatie tegen te gaan van massavernietigingswapens, om 'grote regionale agressoren' en internationaal staatsterrorisme het hoofd te kunnen bieden, maar ook met het oog op de nog onzekere voortzetting van het hervormingsproces in de Russische Federatie en Oost-Europa⁸⁶. Kortom, Amerika's veiligheidsbelangen worden nog steeds, behalve aan nucleaire gevaren, gekoppeld aan het behoud van stabiliteit in strategisch belangrijke regio's. Het uitblijven van de grote demobilisaties die voorheen optraden na grote internationale conflicten wijst op het permanente karakter van Amerika's status als militaire supermacht.

Tegelijkertijd is de vanzelfsprekendheid van het gebruik van geweld door de VS als instrument in de internationale politiek afgenomen. Met het ontbreken van een directe massale bedreiging is het moeilijker geworden voor presidenten om Amerikaanse levens te riskeren in buitenlandse avonturen. Militaire doctrines die alleen het gebruik van geweld voorstaan onder zeer strenge voorwaarden, en een reflectie zijn van het 'Vietnam-syndroom' in militaire kringen, gepaard aan de traditionele afkerigheid van het Amerikaanse publiek om betrokken te raken bij buitenlandse conflicten die niet rechtstreeks vitale Amerikaanse belangen raken, benadrukken de terughoudendheid bij presidenten Bush en Clinton om Amerikaanse troepen in gevechtssituaties te plaatsen. De interventies in Panama (1989) en de Golf (1990/91) waren voor het eerst niet gerechtvaardigd vanuit de indammingsstrategie, maar vanuit een meer traditionele

⁸⁴ "Reassessing U.S. foreign policy", *CRS Report for Congress*; Washington, D.C, Congressional Research Service, Library of Congress, 8 september 1993, blz. 8-9.

⁸⁵ Het budget voor 1995 voorziet in een troepenmacht van 1,525, 700 soldaten, een reductie van 85,000 ten opzichte van het jaar daarvoor.

⁸⁶ "Keiner will Weltgendarm Spielen," *Die Zeit*, 17 juni 1994, blz. 3.

afweging van Amerikaanse belangen. Zij vertegenwoordigen echter niet een nieuw Amerikaans interventionisme: de Panamese interventie valt te herleiden op het traditionele recht dat de VS zich voorbehoudt om in de eigen achtertuin orde op zaken te stellen. De Golfoorlog kreeg brede publieke steun door het grote militaire succes ervan. Maar voor de oorlog was er een diepgravend debat in het Amerikaanse Congres en in de samenleving over de rechtvaardiging van deze betrokkenheid. De vanzelfsprekendheid van het gebruik van militaire middelen, zoals die binnen het conflict met de Sovjetunie kon worden aangevoerd voor wereldwijde interventies (zelfs in de eerste jaren van de Vietnam Oorlog⁸⁷), bestaat niet langer.

Veeleer wijzen de bekostiging van de oorlog door vooral Duitsland en Japan, alsmede de samenwerking met Moskou die de interventie onder VN vlag mogelijk maakte, reeds op een andere realiteit: de behoefte van de VS om, daar waar gedeelde veiligheidsbelangen in het geding zijn, de lasten van militaire interventies te delen met coalitiegenoten. De VS blijft betrokken bij regionale conflicten, maar neemt alleen het voortouw bij het bedwingen van deze conflicten wanneer deze als een strategische bedreiging gezien worden. Dit betekent een actieve leidersrol in het vredesproces in het Midden-Oosten, ten aanzien van de indamming van Irak en Noord-Korea, en vis-à-vis de voormalige Sovjetunie. Anders dan in de Golfoorlog, is de Amerikaanse politiek in de Balkan-crisis lange tijd beperkt gebleven tot diplomatieke betrokkenheid en legering van 600 'preventieve troepen' om uitbreiding van het conflict te vermijden. De VS blijft betrokken bij instandhouding van een stabiele orde in strategisch belangrijke regio's, maar gaat niet langer uit van de alomvattende indammingsstrategie. In plaats daarvan hanteert Amerika selectief leiderschap om haar directe belangen veilig te stellen.

4. *Unilateralisme* en het streven naar bewegingsvrijheid in de internationale politiek. Eerder is al gewezen op het unieke karakter van Amerika's wereldwijde betrokkenheid

⁸⁷

'As has been shown, with the exception of a growing body of liberals who thought Washington could negotiate a Communist takeover without the appearance of losing and a small group of conservatives who always wanted to fight a different kind of war, the dominant American political belief about Vietnam until at least 1968 was that the U.S. objective of preventing a Communist victory was the right one'. Geciteerd in: Leslie H. Gelb, met Richard K. Betts, *The Irony of Vietnam: The System Worked*; Washington, D.C., Brookings Institution, 1979, blz. 220. Over de publieke steun (en de erosie daarvan) voor de Vietnam Oorlog, zie: ibidem, blz. 128-130, 214-226.

tijdens de Koude Oorlog. Met het wegvallen van de Sovjet dreiging blijft de VS de verbondenheid met zijn belangrijkste bondgenoten in Europa, Azië en het Midden-Oosten, evenals de toewijding aan vormen van internationale samenwerking als de VN en de GATT, zien als belangrijke steunpilaren van zijn buitenlands beleid. Dit vertegenwoordigt een blijvende breuk met de hang uit het verleden om altijd de eigen bewegingsvrijheid als hoogste goed aan te duiden.

Als zodanig lenen het huidige alliantiesysteem en de grote samenwerkingsverbanden zich er op economisch vlak primair voor om Amerikaanse belangen te behartigen tegenover de bondgenoten. Op het terrein van de veiligheidspolitiek dient dit web van bondgenoten en collectieve organisaties tot het gezamenlijk beheer van belangen in wisselende coalities van landen, en tot het delen van de lasten die hieraan gepaard gaan. Tegen deze achtergrond is er nu veel meer ruimte voor een hardere Amerikaans opstelling in deze internationale samenwerkingsorganen dan voorheen.

Nu de beklemming van de eigen strategie is weggevallen, heeft Amerika daarom weer aan bewegingsvrijheid gewonnen, ook al is dit een gradueel verschil met (en zeker geen tegenstelling tot) het uitgangspunt tot aan 1989/90.

5. Toegenomen *onvoorspelbaarheid* van het buitenlands beleid. De huidige omstandigheden, waar ideologische zekerheden in de strijd tegen het communisme plaats hebben gemaakt voor vragen omtrent Amerika's plaats in de wereld, missen ook hun effect niet op de totstandkoming van het buitenlands beleid. Zoals aangeduid in het eerste hoofdstuk, is het Amerikaanse politieke bestel van *checks and balances* er bij uitstek op gericht om de drie instituties een controlerende functie op elkaar te laten uitoefenen waardoor geen van hen uit zou kunnen groeien tot een dictatoriaal bewind. Meer nog dan in andere landen werpt het ontbreken van een grote vijand en van het samenbindende effect van een *great cause* het buitenlands beleid terug in een politieke arena waar vele tegengestelde belangen de uitkomst van een politiek conflict moeilijk te voorspellen maken.

Toegenomen onvoorspelbaarheid als constante van buitenlands beleid maakt het des te belangrijk om zeer voorzichtig te zijn in de interpretatie van signalen uit Washington. Als eerder opgemerkt, Amerikaans beleid kan plotseling omslaan, onder meer onder invloed van leiderschap, idealisme en publieke betrokkenheid. Het land heeft al eerder periodes gekend waarin volksangsten over immigratie uitbraken, democratische of

republikeinse 'revoluties' werden afgekondigd en vermalen in het politieke systeem, of een discussie werd gevoerd over Amerika's rol in de wereld. De huidige populistische trekjes in het binnenlands-politieke klimaat, die vergezeld worden van de buitenlands-politieke slogans 'to bring the boys back home' vormen veeleer een psychologische barometer van het huidige binnenlands-politieke klimaat in de VS dan een zekere basis op grond waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over de ontwikkeling van Amerika's oriëntatie op de wereld.

Bij beschouwing van de richting van de Amerikaanse buitenlandse politiek in jaren negentig doet zich aldus een paradox voor: deels als reactie op de vrees bij buitenstaanders voor de isolationistische geluiden uit het Congres, wijzen Amerikaanse regeringsfunctionarissen op het belang van ondersteuning van internationale samenwerkingsvormen die als integrerende factoren in het internationale systeem kunnen worden aangemerkt: een open internationale economische wereldorde, een zich uitbreidende coalitie van democratische staten (de politiek van *enlargement*), een multilaterale veiligheidsorde, en een bondgenootschap van gelijkgestemde staten die in wisselende coalities stabiliteit in de wereld zonodig kunnen afdwingen (de NAVO); tegelijkertijd uit zich in de feitelijke totstandkoming van het beleid de fragmenterende kracht van het nieuwe Amerikaanse denken: de neiging naar unilateralisme op handels- en veiligheids-politiek gebied en de toenemende onvoorspelbaarheid van het beleid, hetgeen het integrerend vermogen van Amerikaanse participatie in voornoemde internationale samenwerkingsvormen in negatieve zin aantast.

Onderwijl is ook in Westeuropese landen de aandacht van de politieke elites meer dan voorheen gericht op binnenlandse misstanden en is de neiging naar afzijdigheid en economisch nationalisme waarneembaar. En ook al is Europa momenteel zelf ten prooi gevallen aan vertwijfeling over doel en richting van het integratieproces, toch is het de Europese Unie die voor een belangrijke uitdaging is gesteld. Het beheer van de internationale orde komt immers, zeker in de Europese regio, meer in handen van die landen die zich lange tijd in de luwte van Amerikaans leiderschap konden afkeren van het accepteren van meer internationale verantwoordelijkheden.

3. **PRESENT AT THE CREATION, PART II?**

De huidige periode leent zich vaak voor nostalgische bespiegelingen over de manier waarop Amerikaanse en Europese staatslieden aan het begin van de Koude Oorlog gestalte gaven aan een hechte Amerikaans-Europese veiligheidsstructuur. Het Marshall-plan, het Schuman-plan, het Noordatlantisch Verdrag en de oprichting van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal getuigden allen van strategische moed en visionair leiderschap. Momenteel ontbreekt het aan dergelijk leiderschap, maar worden op bescheiden schaal pogingen ondernomen om de transatlantische relatie opnieuw inhoud te geven.

3.1 **Amerikaanse percepties over Europa**

De discussie over het aantal troepen dat in Europa moet blijven geeft aan hoe het Amerikaanse Congres beïnvloed wordt in haar beleidsvoorstellen door de perceptie omtrent Europese bijdragen aan handhaving van internationale veiligheid. Tevens toont het aan hoezeer strategische Amerikaanse doeleinden kunnen worden ondergraven door binnenlands-politieke realiteiten. Ook al wordt de Amerikaanse militaire presentie in Duitsland en de rest van Europa gerechtvaardigd met politieke en militaire argumenten, die betrekking hebben op de stabiliserende invloed ervan op het Europese veiligheidsstelsel, het behoud van Amerikaans leiderschap in de NAVO en de positieve militaire aspecten ervan voor multilaterale veiligheidsacties, toch ligt een verdere vermindering van de Amerikaanse troepenmacht in Europa binnen bereik. Vanaf 1990 is de Amerikaanse militaire aanwezigheid in Duitsland en elders in Europa reeds gekortwiekt, middels twee herstructureringsplannen onder Bush en een onder Clinton, van 311.000 naar een geplande 100.000 in 1995. Ook al worden vanuit defensiekringen grote bezwaren aangetekend tegen de gevolgen die deze afslanking heeft voor Amerika's strategische belangen, de noodzaak om verder te korten en Amerika's betrokkenheid aan te passen aan voortdurende begrotingstekorten en de veranderde veiligheidssituatie met het einde van de Koude Oorlog lijkt steeds te zegevieren.

In een analyse van de meest recente troepenafname, de door Les Aspin aangekondigde reductie van 150.000 naar 100.000 troepen, komt het General Accounting Office (GAO) van het Congres tot de volgende bevinding: 'We do not disagree that the Army force structure in Europe provides the theater commander with a capable and flexible force. However, we believe

that the Army heavy force structure in Europe contains remnants of the force that was to meet the Cold War challenges' ⁸⁸. Het rapport stelt nuchter vast dat voor een snelle respons in crisisoperaties de parate troepen in de VS evengoed kunnen dienen als de Europese troepen. Verder wijst de GAO op het feit dat de onafhankelijke inzetbaarheid van de Europese troepen reeds is weggenomen door de eerdere reducties, en dat de VS volgens NAVO afspraken alleen verplicht is om delen van een Corps te leveren, niet een heel Corps ⁸⁹. Dit soort analyses speelt in de kaart van leden van het Congres die liever bases in Europa zien verdwijnen dan in de eigen staat ⁹⁰.

Maar deze dynamiek in het Amerikaanse Congres wordt, behalve door binnenlands-politieke overwegingen, ook door observaties over de Europese veiligheidsbijdragen gedreven. De in Amerikaanse ogen weinig effectieve Europese interventie in Bosnië en het feit dat Europese staten de Amerikaanse Bosnië-politiek (opheffen van het embargo) geblokkeerd hebben, schaadt de steun in het Congres voor het bondgenootschap en de aanwezigheid van Amerikaanse troepen in Europa. Al in mei 1993, in een brief aan president Clinton, waarschuwden de republikeinse senatoren Dole en Lugar dat 'the inability of NATO to act effectively to stop and contain a major war on European soil is bound to raise grave doubts among both the American people and the Congress about whether the enormous investment we make in NATO is reaping sufficient benefits' ⁹¹. Soortgelijke kritiek heeft er aanleiding toe gegeven dat president Clinton de voortdurende effectiviteit van de NAVO als een van de hoofdbelangen van Amerikaanse bemoeienis bij Bosnië is gaan zien ⁹².

⁸⁸ *Force Structure. Basis for Future Army Forces in Europe*; Report to the Chairman, Subcommittee on Military Forces and Personnel, Committee on Armed Services, House of Representatives, Washington, D.C., General Accounting Office, jan. 1994, blz. 34.

⁸⁹ Ibidem, blz. 32-33.

⁹⁰ Paul R.S. Gebhard, *The United States and European Security*; Adelphi Paper 286, Londen, International Institute for Strategic Studies, 1994, blz. 59-60.

⁹¹ Een lid van het Huis van Afgevaardigden, Barney Frank, drukte zich nog duidelijker uit: "Bosnia has shown there is no real role for US troops in Europe." Geciteerd in *ibid.*, blz. 61.

⁹² "Now, in Bosnia, we clearly have an interest in preventing the spread of the fighting into a broader European war; in providing that NATO can still be a credible force for peace in the post-Cold War era, in this first ever involvement of NATO outside a NATO country." geciteerd in toespraak Clinton voor de Naval Academy, 25 mei 1994.

Naast Bosnië vervullen ook de bijdragen van NAVO bondgenoten aan het bondgenootschap en de perceptie over de gewenstheid van troepen in Duitsland een belangrijke rol. De forse percentages van de Duitse bevolking die zich tegen een verdere Amerikaanse aanwezigheid op eigen bodem hebben gekeerd zijn de Congresleden een doorn in het oog⁹³. Maar vooral de perceptie dat Europeanen niet genoeg bijdragen aan het verblijf van de VS troepen in Europa is een drijvende motor achter pogingen om tot verdere troepenreducties te komen. In mei 1994 nam het Huis van Afgevaardigden zelfs een door beide partijen gesteund amendement op het defensiebudget aan, waarin de president opgedragen wordt om binnen vier jaar met de bondgenoten overeen te komen dat deze 75 procent van de niet-salaris kosten van de Amerikaanse troepen betalen. Ervan uitgaande dat de 5 procent van deze kosten die de Europeanen nu bijdragen niet genoeg is, bepaalt het amendement dat wanneer de bondgenoten niet bereid zouden zijn te betalen, voor elk percentagepunt onder de 75 procent-grens 1.000 troepen naar huis gehaald moeten worden⁹⁴.

Het is natuurlijk de rol van het Congres binnen het Amerikaanse politieke systeem om dit soort sentimenten als pressiemiddel te ventileren, terwijl zij later weer door de president geblokkeerd kunnen worden. Maar desondanks geeft de combinatie van factoren die nu reeds drie jaar de Amerikaanse aanwezigheid in Europa bepaalt aan dat initiatieven om de transatlantische banden te versterken en opnieuw te legitimeren op grond van nationale belangen aan weerszijde van de oceaan, afhankelijk zijn van de investering van politiek kapitaal in Amerika en Europa, zoals verder duidelijk wordt uit een beschrijving van de pogingen hiertoe in de afgelopen tijd.

⁹³ In 1990 gaf 53% van de Duitse bevolking, in een door RAND uitgevoerde enquête, de voorkeur aan complete Amerikaanse terugtrekking. In 1991 was dit, versterkt door de Oostduitse afkeer van de aanwezigheid van Amerikaanse troepen, 57%. Zie Ronald D. Asmus, *Germany in Transition. National Self-confidence and International Reticence, A Rand Note*; Santa Monica, RAND, 1992, blz. 19-21; Zie voor de interesse van het Congres in dit onderwerp "U.S.-German Relations, Hearing before Committee of Foreign Affairs, HOR," blz. 2-6, en "Hearing of the Senate Foreign Relations Committee. Confirmation of Richard Holbrooke to be Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs"; 10 augustus 1994.

⁹⁴ Het amendement werd aangenomen met 268 voorstemmen en 144 tegenstemmen. Een van de indieners, democraat Frank, verduidelijkte de logica erachter: "There is no reason for the American taxpayers, in the face of our own substantial deficit, to continue to subsidize Germany, France, England, Norway, Belgium, and other prosperous European democracies." Associated Press, 19 mei 1994.

3.2 'Partnerschap', maar met wie?

Amerikaanse politici zijn na de Koude Oorlog voor de uitdaging gesteld met betrekking tot Europa om de directe betrokkenheid tot een acceptabel niveau terug te brengen en er tegelijkertijd voor zorg te dragen dat de vitale Amerikaanse belangen in de regio veiliggesteld worden.

Aan Amerikaanse zijde begon de recente herbezinning op de transatlantische relaties naar aanleiding van de beweging in de EG naar een gemeenschappelijke markt, en de vrees dat zich een zogenaamd *Fortress Europe* zou ontwikkelen waardoor Amerikaanse economische belangen geschaad konden worden. Op 12 december 1989 hield toenmalig minister van buitenlandse zaken James Baker een redevoering in Berlijn waarin hij het belang onderstreepte van een 'open' EG en oproep tot het versterken van institutionele en consultatieve banden tussen de VS en de EG⁹⁵. Het uiteindelijke produkt van deze oproep was de Transatlantische Verklaring van november 1990, waarin de VS en de EG zich committeerden tot intensivering van de bilaterale consultaties in een reeks van beleidsterreinen. Zo werd besloten tot halfjaarlijkse consultaties tussen de Amerikaanse president en de voorzitters van de Raad en de Commissie, en tussen de ministers van buitenlandse zaken van deelnemende landen.

De Verklaring gaf uiting aan de behoefte om de bilaterale verhouding te bevestigen in een tijd van grote veranderingen. Van Europese zijde werd zij door Frankrijk en enige andere lidstaten argwanend bekeken als een poging van de VS om Europese besluitvorming te beïnvloeden op een moment dat de EG in de lift zat: de periode waarin er in Europa luider werd geroepen om een eigen Europese defensierol werd niet het geschikte moment geacht om nieuwe institutionele banden met de VS aan te gaan. Baker's suggestie dat zelfs een VS-EG verdrag zou kunnen worden afgesloten, werd hierom door Frankrijk getorpedeerd⁹⁶. Van Amerikaanse zijde onderstreepte de verklaring inderdaad de behoefte om de vinger aan de pols te houden bij

⁹⁵ Roy H. Ginsberg, "EC-US political/institutional relations," in Leon Hurwitz en Christian Lesquesne, (red.), *The State of the European Community. Policies, Institutions, and Debates in the Transition Years*; z.p., 1991, blz. 387-402, 393.

⁹⁶ Ibidem, blz. 396-398.

Europese beslissingen die grote gevolgen konden hebben voor de eigen economische belangen⁹⁷.

3.3 Een centrale rol voor Duitsland

De dynamiek van Baker's toenaderingspoging tot de EG in 1989 kwam op een zijspoor onder druk van de ontwikkelingen in de Sovjetunie in 1991, en door de conflictueuze afwikkeling van het conflict met de EG over een nieuw handelsverdrag binnen de Uruguay Ronde van de GATT. Maar met de ratificatieproblemen rond het Verdrag van Maastricht en de desillusie die zich hierop snel in Europa verspreidde, mede dankzij het optreden in de Bosnië-crisis van de tot Europese *Unie* herdoopte *Gemeenschap*, werd ook Washington zich meer en meer gewaar dat de VS zich meer moest richten op een 'natuurlijke' bondgenoot: het herenigde Duitsland. De recent duidelijk voor het voetlicht geplaatste strategische transatlantische as Amerika-Duitsland is gebaseerd op de Amerikaanse calculatie dat de eigen belangen, ook binnen de Unie, het best behartigd kunnen worden middels een verdere bestendinging van de traditioneel sterke bilaterale band met Duitsland.

Binnen de Unie is Duitsland de vanzelfsprekende partner om vier Amerikaanse doeleinden in haar relaties met de EU veilig te stellen. Ten eerste is dat de garantie van een sterke band tussen de Unie en de VS, en de mogelijkheid om economische belangen niet alleen bij de Unie als zodanig te kunnen behartigen, maar ook bij belangrijke bondgenoten binnen de EU. Een tweede belang ligt in het behoud van de Unie als open economische gemeenschap. Duitsland, de economische motor van Europa is met zijn export-gerichte economie⁹⁸ de voornaamste

⁹⁷ Ibid.; Dat dit een blijvende Amerikaanse prioriteit is werd nog eens bevestigd in een recente congressionele hoorzitting waarbij de democratische senator Biden de nieuwe assistent-secretaris voor Canadese en Europese aangelegenheden, Holbrooke, erop wees dat EU beslissingen op deelgebieden als het bank- en verzekeringswezen een zeer negatieve uitwerking kunnen hebben op de mogelijkheden van het Amerikaanse bedrijfsleven om zaken in Europa te kunnen doen, en dat alleen een agressievere Amerikaanse bemoeienis met dit soort besluiten de in het geding zijnde economische belangen kan veiligstellen. "Holbrooke confirmation hearing", op. cit.

⁹⁸ Duitsland's afhankelijkheid van een open internationale economie is groter dan die van de VS en Japan. Circa 40% van het Duitse BNP is afhankelijk van internationale handel, terwijl voor de VS en Japan slechts percentages gelden van respectievelijk 10 en 20. Tegelijkertijd, echter, neemt intra-EU handel 60% in van de Duitse handelsrelaties terwijl de handel met de VS onder de 10% is komen te liggen. Ronald D. Asmus, "Germany and America: partners in leadership?", *Survival*; November 1991, blz. 550; Daniel S. Hamilton, *Beyond Bonn. America & the*

bondgenoot om protectionistische neigingen binnen de Unie te onderdrukken⁹⁹. Ten derde kan Duitsland de Unie sturen door de prioriteit bij uitbreiding ervan in oostelijke richting onverminderd te handhaven. Dit sluit aan op de Amerikaanse politiek om Westeuropese stabiliteit zo ver mogelijk naar het oosten te projecteren, waarmee zowel veiligheidspolitieke als economische belangen van de VS bediend worden¹⁰⁰. Ten vierde wordt ook in Washington gerealiseerd dat voortdurende van succesvolle Duitse integratie in de Unie de belangrijkste voorwaarde is voor het behoud van stabiliteit op het Europese continent. Een sterke Amerikaans-Duitse band, alsook een blijvende Amerikaanse militaire aanwezigheid in Duitsland, kunnen zo bijdragen aan de acceptatie van buurlanden van een grotere Duitse rol binnen en buiten de Unie¹⁰¹.

De hernieuwde opening richting Duitsland (Bush had eerder al opgeroepen tot een *Partnership in Leadership*) reflecteert dus de Amerikaanse perceptie dat Duitsland de ontwikkelingen binnen de Unie zal sturen¹⁰², en dat de belangen die Duitsland in Europa nastreeft het dichtst aanliggen tegen de Amerikaanse belangen. Zij duidt er niet op dat Washington hiermee afstand wil nemen tot de EU, hetgeen bij zijn bezoek aan Berlijn nog eens door president Clinton werd onderstreept. Integendeel, de Unie als bindmiddel staat garant voor interne stabiliteit (de opheffing van de Duits-Franse animositeit) die nauw gerelateerd is aan het Amerikaanse veiligheidsbelang. Bovendien kan zij ook een belangrijke rol spelen bij het stabiliseren van de

Berlin Republic; Carnegie Endowment Study Group on Germany, Washington, D.C., 1994, blz. 55.

⁹⁹ *The United States and United Germany. A Policy Paper*; The Atlantic Council of the United States, Washington, D.C., 31 oktober 1990, blz. 1-3.

¹⁰⁰ Ronald D. Asmus, "Germany and America", op. cit., blz. 551-553; Zie ook "U.S. official briefs press on Kohl-Clinton discussions," 11 juli 1994, waarin een Amerikaanse woordvoerder sprak: "We do see the Germans as perhaps the key European state in terms of relations with the countries of Central and Eastern Europe. They have natural affinity in terms of trade relations, and their sheer proximity, of course, gives them a strong interest in extending stability eastward".

¹⁰¹ Assistent secretaris voor Europese en Canadese zaken Richard Holbrooke formuleerde het als volgt: "[T]hey [Germans] want us to stick around for the next foreseeable future and be their partners. As they emerge in the world, it is vitally important we do so to balance any countervailing tendencies that might emerge, to reassure the rest of Europe and to send a signal to the rest of the world." Geciteerd in "Holbrooke Confirmation Hearing," op. cit., 10 augustus 1994.

¹⁰² William Pfaff, "America's turn toward Germany - and away from 'Europe,'" *International Herald Tribune*, augustus 1994.

prille democratieën in Oost-Europa en heeft zij potentieel het vermogen om als partner van de VS op te treden in het beheer van internationale samenwerkingsvormen ¹⁰³.

De Amerikaanse opening naar Duitsland, en het verwachtingspatroon over de toekomstige Duitse rol in de wereld dat hierbij geuit wordt, geven aan welke verwachtingen in Washington leven over het toekomstige *partnership* met zowel de Unie als Duitsland. Deze beperken zich niet tot politieke en economische doeleinden: bij de G-7 top in juli 1994 liet president Clinton er geen twijfel over bestaan dat Duitsland zijn schroom moest overwinnen om een grotere rol te spelen, ook in het bewaren van internationale veiligheid. Tegenover journalisten verklaarde hij:

'Of course, it's up to the German people and to the leaders of Germany to determine what role will be played, and then up to the partners that you have within Europe. But I think Germany has a major role to play in the future of world affairs. [...] So you have to define what your role is going to be. It's not up to the United States. I don't see how Germany can walk away from a leadership role. [...] *It isn't an option*. [...] I think it's not even an option to talk about a world in which Germany doesn't play a leadership role. You can't withdraw from your responsibilities. *Even if you sought to*, the vacuum that would be created would require you to move ahead'. ¹⁰⁴

Dit raakt aan een wezenlijke doelstelling van de VS jegens de Europese bondgenoten: de absolute noodzaak dat deze bondgenoten een grotere rol op zich gaan nemen in de instandhouding van de Europese en wereldwijde veiligheid. Uit Clinton's woorden spreekt verder een bewust onbegrip over het binnenlands-politieke klimaat in Duitsland dat een grotere bijdrage aan vredesoperaties tot nog toe bemoeilijkt heeft. Duitsland en Europa hebben echter geen keus: zij zullen, in Amerikaanse ogen, meer dan voorheen de verantwoordelijkheid voor het beheer van internationale veiligheid moeten delen met de VS.

De Amerikaanse verwachtingen omtrent een 'volwassen' internationale rol voor Duitsland moet begrepen worden tegen de achtergrond van de sterke bilaterale band tussen de beide landen die zich na de val van nazi-Duitsland ontwikkeld heeft. Duitsland heeft in de naoorlogse strategie van de VS altijd een centrale rol ingenomen en heeft haar integratie in het democratische,

¹⁰³ Zie bijvoorbeeld Stuart E. Eizenstat (permanente vertegenwoordiger van de VS bij de Europese Unie), "The United States backs the process of European integration", *International Herald Tribune*, 19 augustus 1994, blz. 4.

¹⁰⁴ "Clinton: U.S. not 'threatened' by European cooperation"; Transcript van interview met journalisten bij G-7 bijeenkomst, 5 juli 1994. [cursief toegevoegd].

westerse kamp ook voornamelijk aan deze Amerikaanse diplomatie te danken ¹⁰⁵. Ook de hereniging van Duitsland, die bij Europese buurlanden vooral argwaan en lankmoedige steun opriep, werd voltooid dankzij ondubbelhartige Amerikaanse diplomatieke steun ¹⁰⁶. Nu de bijzondere periode in de geschiedenis van de Bondsrepubliek echter is afgesloten, en Duitsland haar volledige soevereiniteit heeft herwonnen (m.u.v. de bepalingen in het Twee-Plus-Vier Verdrag¹⁰⁷), is de periode aangebroken waarin de Duitse buitenlandse politiek 'genormaliseerd' moet worden: een veiligheidsbeleid dat zich in de geborgenheid van multilaterale verbanden en Amerikaanse nucleaire protectie uitsluitend bedient van *chequebook diplomacy* tegenover instabiele staten en een pacifistische afzijdigheid van militaire crisisbeheersing, is niet langer toereikend en kan de aanwezigheid van Amerikaanse troepen in Duitsland in gevaar brengen ¹⁰⁸.

Maar er lijkt binnen het Duitse politieke spectrum en in de samenleving weinig ruimte voor een grote Duitse bijdrage aan internationale crisisbeheersingsoperaties, en nog minder voor door de VN gesanctioneerde interventies van het type Golfoorlog. Ook al heeft de uitspraak in juli 1994 van het Duitse constitutionele hof de inzet van Duitse troepen in collectieve veiligheidsoperaties (ook buiten NAVO-verband) mogelijk gemaakt, de Duitse afkeer om betrokken te worden bij dergelijke operaties is nog altijd sterk aanwezig in de SPD en FDP (en zelfs Kohl's CDU) hetgeen de benodigde parlementaire meerderheid voor zulke acties vooralsnog bemoeilijkt ¹⁰⁹: nu de constitutionele barrière geslecht is voor een substantiële Duitse bijdrage aan collectieve veiligheid, rest de veel belangrijkere politieke en maatschappelijke afkeer van zo'n rol. Ook al heeft het dagelijks op televisieschermen geëtaleerde leed in Bosnië hier wel enige verandering in

¹⁰⁵ Gregory F. Treverton, *America, Germany, and the Future of Europe*; Princeton, Princeton University Press, 1992, blz. 59-91.

¹⁰⁶ Zie voor een uiteenzetting van de Amerikaanse rol bij de Duitse hereniging het verslag van een Bush-adviseur die hierbij direct betrokken was: Robert D. Blackwill, "German unification and American diplomacy", *Aussenpolitik*, 1994, vol. 45 nr. 3.

¹⁰⁷ Dit verdrag verplicht Duitsland tot een reductie van de strijdkrachten (tot een niveau van 370,000) en bekrachtigt de Duitse afzwering van het bezit van zogenaamde ABC-wapens (aatomwapens en biologische- en chemische wapens).

¹⁰⁸ Daniel S. Hamilton, op. cit., blz. 46-47; Wolfgang F. Schlör, op. cit., blz. 1-3.

¹⁰⁹ "Auslandeinsätze sind möglich", *Das Parlament*, 15 juli 1994, blz. 1.

gebracht, de oppositie tegen inzet van Duitse troepen blijft groot in de samenleving¹¹⁰ waar tijdens de Koude Oorlog de idee populair is geworden dat het gebruik van geweld niet langer een optie is in de internationale politiek, en zeker niet voor Duitsland¹¹¹. Tevens is erop gewezen dat Duitsland zich gedurende veertig jaar heeft gewenteld in een positie waarin veiligheid 'geïmporteerd' werd en dat het geen traditie kent in het 'exporteren' van veiligheid¹¹². Deze houding werd duidelijk uit het brede maatschappelijke verzet tegen de Golfoorlog, alsook uit de weifelende houding van Duitsland destijds over de inhoud van de bondgenootschappelijke verplichtingen aan NAVO-lidstaat Turkije. Ook al heeft bondskanselier Kohl reeds een voorzichtig begin gemaakt met de druppelsgewijze inzet van Duitse soldaten in Somalië en de Balkan, deze pogingen lijken voorlopig niet een grote wijziging van de Duitse veiligheidspolitiek aan te kondigen.

Daarenboven noopt de huidige binnenlandse situatie in Duitsland hier niet toe. De Bondsrepubliek is gefixeerd op de eigen economische toestand en op het exporteren van stabiliteit middels economische (hulp, kredieten en investeringen) en politieke middelen (uitbreiding EU) naar Oost-Europa en zal dus weinig politiek kapitaal willen en kunnen steken in een volwaardige bijdrage aan het behoud van collectieve veiligheid onder VN auspiciën¹¹³. Ook al wordt van Amerikaanse zijde de enorme economische krachtsinspanning jegens Oost-Europa wel onderkend en gewaardeerd, dit wordt niet geaccepteerd als reden om verder geen bijdrage te leveren aan andere veiligheidstaken, zoals de bemoeienis van WEU en NAVO met het voormalige Joegoslavië.

De binnenlands-politieke belemmeringen voor een grotere rol van Duitsland op veiligheidsgebied vormen een belangrijk obstakel voor de reorganisatie van het Europese veiligheidsstelsel. Zonder noemenswaardige inbreng van het centraal gelegen en economisch sterke Duitsland kan een evenwichtig Europees veiligheidssysteem waarin de Europese leden (wellicht de Unie) een

¹¹⁰ "U.S.-German Relations, Hearing before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives"; 29 januari 1992, blz. 8-9, 24-25.

¹¹¹ Ronald D. Asmus, "Germany and America"; op. cit., blz. 556-557.

¹¹² Daniel S. Hamilton, op. cit., blz. 46-47.

¹¹³ Wolfgang Wessels, "The Federal Republic of Germany and the USA - A soul searching exercise", toespraak voor het Transatlantic Policy Network, Bonn, 17 mei 1994.

belangrijkere rol moeten vervullen dan voorheen, niet van de grond komen ¹¹⁴. Tegelijkertijd echter, zo luidt het verweer in Duitsland, zou een assertief Duits veiligheidsbeleid, waarbij Duitse troepen overal in Europa inzetbaar zouden zijn voor collectieve veiligheidsacties, weleens tot grote intra-Europese spanningen kunnen leiden, net zoals een krachtig Unie-beleid weleens tot grote transatlantische verschillen aanleiding zou kunnen geven, ook al zijn de steunbetuigingen van Amerikaanse presidenten aan het Europese integratieproces nog zo sterk. De oostwaartse uitbreiding van de Unie bijvoorbeeld, die ook een lidmaatschap van de WEU in het vooruitzicht zou stellen, vraagt om nauwe consultatie met de VS, die immers indirect hiermee ook hun verplichtingen aan Europa uitgebreid zouden zien worden ¹¹⁵.

3.4 Europese defensie-identiteit: voorzichtige Frans-Amerikaanse toenadering

Op veiligheidspolitiek terrein is de hervorming van bestaande transatlantische structuren begonnen. Uit de aanpassing van de NAVO-strategie en de nieuwe initiatieven die ontplooid werden door de NAVO jegens Oost-Europa en Rusland spreken zes prioriteiten: aanpassing van de strategie en van het militaire apparaat aan de nieuwe veiligheidseisen (een kleinere, doch flexibelere troepenmacht); de projectie van stabiliteit naar het Oosten door creatie van samenwerkingsverbanden binnen de NAVO waaraan voormalige Oostblok landen deel kunnen nemen (NASR en het Partnerschap voor Vrede); instandhouding van NAVO als verzekering tegen een herleving van een Russische bedreiging; instandhouding van NAVO als stabiliserende factor binnen West-Europa zelf; het behoud van de legitimiteit van het bondgenootschap door een optreden van NAVO, onder auspiciën van de VN of de OVSE, buiten het verdragsgebied mogelijk te maken; en, tenslotte, de behoefte om West-Europa een grotere rol te laten spelen bij het handhaven van stabiliteit in regionale conflicten die niet rechtstreeks de belangen van de VS raken ¹¹⁶.

¹¹⁴ Wolfgang F. Schlör, op. cit., blz. 4-5; Hans-Peter Schwarz, "Germany's national and European interests", *Daedalus*, Spring 1994, blz. 98.

¹¹⁵ Zie Robert L. Pfaltzgraff, Jr., "The Alliance and post cold war: US interest in Europe", in: *The United States, The New World Order, and NATO: A Direction for the Future*; Conference Report, Harvard University CIS Fellows Program 1993/1994, 15 december 1993, blz. 55.

¹¹⁶ Paul R.S. Gebhard, op. cit., blz. 11-12, 14-19.

Het optreden van de Europese Unie in de Balkan-crisis heeft de problemen van de Unie om gemeenschappelijk en krachtdadig op te treden in veiligheidscrises bevestigd. De woorden indachtig van de Luxemburgse minister van buitenlandse zaken Poos ('This is the hour of Europe' ¹¹⁷), vormde de crisis inderdaad een eerste vuurproef voor de buitenlands-politieke ambities van de Unie in wording. De Amerikaanse regering had immers snel duidelijk maakte niet bij de crisis betrokken te willen raken ¹¹⁸. Er is op gewezen dat Europa met de crisis geconfronteerd werd op een bijzonder ongelukkig moment, namelijk toen de discussie over de politieke bestemming van de Unie nog in volle gang was. Maar van belang is hier dat uit de Europese bemoeienis met de gebeurtenissen in het voormalige Joegoslavië conclusies kunnen worden getrokken die betrekking hebben op Amerikaanse verwachtingen jegens Europa.

In de benadering van de crisis uitte zich de 'deelbaarheid' van de veiligheidsbelangen van de Westeuropese lidstaten: een effectief optreden van de EU werd deels verhinderd door de meningsverschillen in de Europese hoofdsteden over de juiste benaderingswijze. Zonder leiderschap, afkomstig uit de VS of een EU-lidstaat, kon geen overeenstemming bereikt worden die zich verhief boven de 'laagste gemeenschappelijke noemer' ¹¹⁹. Wel markeerde de betrokkenheid van de Unie een stapje voorwaarts in haar pogingen om zich te begeven op het terrein van de buitenlandse politiek. Immers, geen van de lidstaten wees een rol van de EU bij het conflict af. Daarenboven uitte zich in de gezamenlijke acties van de Unie een betekenisvolle paradox: eerst bewees Duitsland dat het in staat was, met gebruik van haar volle politieke gewicht, de EU te sturen naar een gemeenschappelijke buitenlands-politieke daad van betekenis: de erkenning van Kroatië en Slovenië; daaropvolgend was het niet in staat deze diplomatieke daad te bekrachtigen met een militaire bijdrage aan het optreden van de WEU en de NAVO in het conflictgebied, maar moest het Frankrijk en Engeland in deze voor laten gaan. Afgezet tegen de oorspronkelijke assertiviteit kwam daarmee het Duitse onvermogen nog pijnlijker voor

¹¹⁷ Poos' Italiaanse collega de Michelis voegde hieraan toe: "From our point of view, it is a good sign for the future of political union. When a situation becomes delicate, the Community is able to act as a political entity." Geciteerd in: James B. Steinberg, *The role of European Institutions in Security after the Cold War: Some Lessons from Yugoslavia*; Santa Monica, Rand, 1992, blz. 13; John Zamecica, *The Yugoslav Conflict*; Adelphi Paper 270, Londen, International Institute for Strategic Studies, 1992, blz. 59.

¹¹⁸ President Bush' antwoord op de aan hem op 11 juni 1991 gestelde vraag of de VS speculeerde over een militaire interventie tegen Servië, luidde: "We're not the world's policeman." Sabrina Petra Ramet, "War in the Balkans", *Foreign Affairs*; Fall 1992, blz. 96.

¹¹⁹ James B. Steinberg, op. cit., blz. 30-31.

het daglicht. De conclusie die men hieruit kon trekken was de volgende: zonder een Duitsland dat zijn internationale verantwoordelijkheid neemt, kan de Europese Unie zich niet tot een effectieve partner van de VS ontplooiën¹²⁰. Tegelijkertijd gaf de Duitse opstelling in de Golfoorlog en de Balkan-crisis aan dat voornamelijk het gedeelde beheer van de internationale veiligheidsorde meer op Engelse en Franse steun berust dan op een Duitse bijdrage.

Uit de ontwikkeling in recente jaren van de Amerikaanse houding ten aanzien van het streven, als vastgelegd in het Verdrag van Maastricht, naar een versterkte Europese defensie-identiteit blijkt dat de voornaamste barrière voor de ontwikkeling hiervan in Europa zelf ligt, en steeds minder in de VS. Onder Bush bediende de VS zich van een ouderwets ambivalente houding jegens het Europese integratieproces: ook al werd de noodzaak gevoeld van een grotere Europese bijdrage aan het bevorderen van internationale veiligheid, dit mocht niet ten koste gaan van Amerika's leidende positie in de NAVO. Vanuit Washington werden Frans-Duitse initiatieven om de rol van de EU in buitenlandse- en defensiepolitiek te vergroten met argwaan gevolgd¹²¹. Vooral de nieuwe rol van de WEU als de defensiearm van de EU en de lancering van het Frans-Duitse Eurocorps werden aanvankelijk opgevat als een Franse poging om de Amerikaanse invloed in Europese veiligheidsstructuren te verminderen.

In de aanloop naar 1992 was inderdaad in Europa een discussie gevoerd over de ontwikkeling van een eigen Europese defensie-identiteit. Deze discussie was aangezwengeld door Frankrijk, dat gedreven werd door twee overwegingen. Ten eerste had Frankrijk altijd gepoogd om via het Europese integratieproces (maar ook daarbuiten, getuige het Elysée-verdrag van 1963) Duitsland zo dicht mogelijk aan zich te binden. Op bilaterale wijze werd de militaire samenwerking met Duitsland nieuw leven ingeblazen in de jaren tachtig, hetgeen uitmondde in de creatie van een Frans-Duitse Defensie- en Veiligheidsraad en een Frans-Duitse brigade in 1988. De veranderingen van 1989/90 en de Duitse hereniging zorgden er echter voor dat Frankrijk zijn pogingen om Duitsland aan zich te binden nog grotere prioriteit ging geven dan voorheen: niet alleen werd het land nu met een groot, soeverein Duitsland geconfronteerd, maar daarbij werd

¹²⁰ Douglas T. Stuart, *Can Europe Survive Maastricht?*; Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 4 februari 1994, blz. 27-31; Daniel S. Hamilton, op. cit., blz. 47-49.

¹²¹ Matthias Jopp, *The Strategic Implications of European Integration*; Adelphi Paper 290, Londen, International Institute for Strategic Studies, juli 1994, blz. 33; Scott A. Harris en James B. Steinberg, *European Defense and the Future of Transatlantic Cooperation*; Santa Monica, RAND, 1993, blz. 20.

nu in Parijs de inschatting gemaakt dat de Amerikaanse bemoeienis met Europese veiligheid (die altijd al onbetrouwbaar was geweest in Franse ogen) nu plotseling helemaal onzeker werd. Middels diepere integratie in de EU en een voortgaande integratie van Duitse troepen in multinationale, Europese defensieverbanden, hoopte Parijs het herenigde Duitsland te beteugelen¹²². In het getouwtrek tussen Parijs, Londen en Washington over de toekomstige rol van de WEU en de NAVO bevond Duitsland zich (zoals vaker) in een moeilijke positie waarin het twee doeleinden moest verenigen: het geruststellen van Europese vrienden (vooral Frankrijk) door verdere Europese integratie, onder het voorbehoud dat de band met de VS hierdoor niet geschaad mocht worden.

De uitkomst van dit debat over de toekomst van bestaande veiligheidsstructuren was niet direct duidelijk. Het Verdrag van Maastricht weerspiegelde het uiteindelijke compromis tussen Frankrijk, Duitsland en Engeland: de WEU zal worden ontwikkeld als 'defensiecomponent van de Europese Unie' en als 'middel om de Atlantische Alliantie te versterken'. Met de lancering van het Eurocorps in mei 1992 leek zich de Frans-Duitse defensiesamenwerking echter verder te ontwikkelen buiten de NAVO om. Ook al werd door zowel de Franse president als door bondskanselier benadrukt dat het Eurocorps het Atlantisch bondgenootschap zou versterken, in het oprichtingsdocument van het Corps luidde het dat de overeenkomst bedoeld was 'om duidelijk de prioriteit te leggen bij het gebruik van het Corps als een Europees Corps'. Hierbij was het verwarrend dat van Franse en Duitse zijde het Corps verschillend werd geïnterpreteerd. Terwijl Frankrijk erop hamerde dat het Corps altijd als ondeelbare eenheid zou worden ingezet en in vredetijd onder het commando van de bevelhebber van het Eurocorps zou staan, stond het voor Duitsland vast dat de Duitse troepen bruikbaar waren voor zowel 'corps-taken' als voor inzet in NAVO-verband. Voor Duitsland vormde het Corps daarnaast een praktisch middel om de voortdurende aanwezigheid van Franse troepen op Duitse bodem te legitimeren onder de gewijzigde omstandigheden, terwijl het Corps tegelijkertijd reciprociteit garandeerde doordat Duitse officieren in Frankrijk gedetacheerd zouden worden¹²³.

In de loop van 1992, echter, groeiden de Amerikaanse en Frans-Duitse standpunten over de Europese defensie-identiteit en het Eurocorps naar elkaar toe. Deze klimaatverbetering is in

¹²² Harris en Steinberg, op. cit., blz. 17-18.

¹²³ Ibidem, blz. 20-28; Wolfgang F. Schlör, *German Security Policy*; Adelphi Paper 277, Londen, International Institute for Strategic Studies, juni 1993, blz. 37.

belangrijke mate te danken aan een veranderde Franse houding die bespeurbaar is vanaf eind 1992 en zich geuit heeft in een flexibele opstelling in veiligheidsvraagstukken. In december 1992 werd de positie van het Eurocorps verduidelijkt in een overeenkomst tussen de hoogste Franse en Duitse militaire leiders en vertegenwoordigers van de NAVO. Het Eurocorps zou zowel onder WEU als onder NAVO-commando geplaatst kunnen worden, en was bovendien inzetbaar voor NAVO-taken buiten het verdragsgebied. Eerder dat jaar, in juni 1992, had de WEU in de zogenaamde 'Verklaring van Petersberg' reeds kenbaar gemaakt dat het bereid zou zijn op te treden in vredesoperaties onder auspiciën van de VN of de CVSE en dat het de coördinatie met zowel de EU als NAVO zou verbeteren. Eerdere pogingen¹²⁴ om de VS zoveel mogelijk buiten de nieuwe veiligheidsstructuren te houden werden gedurende de verslechtering van de Balkan-crisis zelfs ingeruild voor Franse deelname aan NAVO operaties in Bosnië en de terugkeer van Frankrijk in de militaire discussiefora van het bondgenootschap (voorzover deze betrekking hebben op vredesoperaties). Tenslotte was het een gezamenlijk Frans-Amerikaans initiatief dat in februari 1994 tot het Sarajevo-ultimatum aan de Serviërs leidde¹²⁵.

Er zijn verschillende redenen aan te geven voor de minder dogmatische houding van Frankrijk. Een ervan is een heroverweging van de oorspronkelijke strategie om Duitsland aan Europa te binden door een vergaande politieke en militaire integratie. Ook al is deze politiek niet opgegeven, toch hebben de ratificatieproblemen van het Verdrag van Maastricht het inzicht doen groeien in Parijs dat het integratievermogen van de Unie weleens beperkt zou kunnen zijn, en dat de Europese integratiepolitiek vergezeld moet blijven van een Amerikaanse betrokkenheid bij Europese veiligheidsstructuren¹²⁶. Deze overweging heeft aan kracht gewonnen door de Franse ervaringen in Bosnië en door een conservatieve verkiezingsoverwinning in het voorjaar van 1993, die de meer pro-Atlantische premier Balladur aan de macht bracht¹²⁷. Onder deze

¹²⁴ Men vergelijk Mitterrand's oproep tot een strikt pan-Europese confederatie met Balladur's plan voor een 'Stabiliteitspact' waar de VS en Canada wel aan zouden deelnemen. Frankrijk heeft ook haar eerdere oppositie tegen de Noordatlantische Samenwerkingsraad (NASR) en tegen een rol voor de NAVO in veiligheidsvraagstukken die buiten het verdragsgebied liggen opgegeven.

¹²⁵ Harris en Steinberg, op. cit., blz. 34-36, 39-40; Matthias Jopp, op. cit., blz. 34-35.

¹²⁶ Harris en Steinberg, op. cit., blz. 40-41.

¹²⁷ Paul R.S. Gebhard, op. cit., blz. 22-23; Stanley Hoffmann, "France: keeping the demons at bay", *The New York Review of Books*, 3 maart 1994, vol. XLI nr. 5, blz 16.

omstandigheden kon in Frankrijk de overeenstemming groeien met de vaststelling van Pierre Lellouche (adviseur van president Chirac) dat de Franse en Amerikaanse veiligheidsbelangen in Europa meer dan ooit van complementaire aard zijn ¹²⁸.

Sinds de intrede van president Clinton in het Witte Huis is van deze complementariteit inderdaad in toenemende mate sprake. In plaats van argwaan te koesteren tegenover Europese defensie-initiatieven, ondersteunt Clinton een dergelijke rol van harte met het oog op zijn wens om de kosten van de Amerikaanse betrokkenheid te beperken ¹²⁹. Ondanks het gebrek aan coördinatie tussen de Amerikaanse en Europese politiek in Bosnië, is er althans in theorie na de NAVO-top van januari 1994 - waar het concept van de *Combined Joint Task Forces* werd vastgelegd - meer ruimte gekomen voor een herverdeling van Amerikaanse en Europese veiligheidstaken, waarbij NAVO- en WEU-activiteiten nauwer gecoördineerd worden en de mogelijkheid bestaat dat Westeuropese staten alleen kunnen optreden in crises met gebruikmaking van logistieke en andere steun van de NAVO ¹³⁰.

Natuurlijk zijn met de nieuwe flexibele houding van Washington en Parijs niet alle tegenstellingen tussen de twee staten verdwenen, hetgeen onderstreept werd door de felle tegenstellingen binnen de Uruguay Ronde van de GATT. Vanuit de VS zal altijd het belang om Europese defensie-initiatieven via de NAVO te kunnen beïnvloeden een belangrijke overweging blijven, terwijl de Franse toenadering tot de NAVO niet inhoudt dat het land weer geïntegreerd wenst te worden in de militaire NAVO-structuur. Maar er is wel beweging gekomen in de bilaterale betrekkingen. Aan beide zijden bestaat het inzicht dat in het tijdperk na de Koude Oorlog zowel Frankrijk als de VS belang hebben bij de integratie van Duitsland in de Europese Unie en bij

¹²⁸ Pierre Lellouche, "France in search of security", *Foreign Affairs*, Spring 1993, blz. 120.

¹²⁹ Matthias Jopp, op. cit., blz. 35. Clinton: "We also have not viewed with alarm, at least in my administration, the prospect that there could be greater European security cooperation between the French and the Germans and between others as well. But we are willing to continue to be partners through NATO." Geciteerd in: "U.S. not threatened by European cooperation," transcript van interview met journalisten bij G-7 bijeenkomst, 5 juli 1994.

¹³⁰ Zie Paul David Miller, *Retaining Alliance Relevancy. NATO and the Combined Joint Task Force Concept*; National Security Paper 15, Institute for Foreign Policy Analysis, Cambridge, 1994.

een blijvende Amerikaanse aanwezigheid in Europa ¹³¹. De Amerikaanse wens om Europa een grotere rol te laten spelen in veiligheidsvraagstukken laat zich zo steeds makkelijker verenigen met de Franse wens om de Europese defensie-identiteit te versterken.

3.5 Engeland

Binnen de Europese Unie heeft Engeland de sterkste historische band met de VS, die geworteld is in de sterke culturele en ideologische verwantschap tussen de twee landen en de innige band die ontstond tijdens de Tweede Wereldoorlog. De hieraan ontleende 'speciale relatie' tussen Londen en Washington vormt een belangrijk aspect van de buitenlands-politieke oriëntatie van Engeland. Zij is na de oorlog versterkt door de gezamenlijke diplomatieke inspanning die tot het NAVObondgenootschap leidde en door de Britse houding om Amerika's militaire initiatieven in het Midden-Oosten en Noord-Afrika bij te staan met diplomatieke en logistieke steun. In de Golfoorlog ondervond Washington weer dat Engeland de betrouwbaarste vriend is wanneer het neerkomt op ondersteuning van Amerikaanse veiligheidsinitiatieven. Ook in de huidige discussies over de toekomst van de Unie en de ontwikkeling van de Europese defensie-identiteit vertegenwoordigt Engeland vaak indirect de Amerikaanse belangen. Het bevindt zich niet in de lastige situatie van de Duitsers die 'Amerika als echtgenote en Frankrijk als maîtresse' tevreden moeten houden. Integendeel, door het eigenbelang in Europa te identificeren met een zo sterk mogelijke Amerikaanse aanwezigheid op het Europese continent presenteert Engeland zich als de ideale diplomatieke bondgenoot voor de VS in Europa.

Twee kanttekeningen zijn echter op zijn plaats. De eerste is, dat de 'speciale relatie' altijd afhankelijk is geweest van de verstandhouding tussen de betreffende Amerikaanse president en de Engelse premier, en dat in gevallen waar de belangen uiteen liepen de VS nooit geschroomd

¹³¹ Zie Benoit d'Aboville, "The new European and world order: the current French debate", *SAIS Review*; Fall 1993, vol. 13, blz. 23-24; en Pierre Lellouche, op. cit., blz 130-131, waarin hij vaststelt: "And again, France and Great Britain are incapable by themselves of balancing German power or checking Russian instability, let alone restructuring the entire European order, around a Franco-British axis. [...] European unity and a strong U.S. commitment to European affairs remain perhaps more vital to French national interests in post-Cold War Europe than they were [before]."

heeft om de 'speciale relatie' te negeren ¹³². Een tweede probleem is dat, behalve waar het de sterke militaire banden die er nog steeds bestaan betreft, Engeland een steeds marginalere rol vervult in de Europese politiek van de VS. Amerika onderkent het voortbestaan van de Unie als een belangrijke stabiliserende factor in Europa en tegelijkertijd verwachten Amerikaanse politici dat de Unie een grotere bijdrage levert aan de gezamenlijke aanpak van Europese veiligheidsproblemen. Het zou echter onverstandig zijn, en door andere leden van de Unie als cynisme worden opgevat, als de VS deze belangen in de Unie middels Engeland uit zou dragen: Engeland speelt immers geen constructieve rol in het Europese integratieproces en heeft hierdoor veel van haar politieke effectiviteit binnen de Unie verspeeld.

Als gevolg hiervan staat het land grotendeels buitenspel waar het om de aanpassing gaat van de transatlantische relatie. Engeland lijkt in de Amerikaanse toenadering tot Duitsland en de Unie als geheel een zekere *quantité négligable* te vormen: door zich zozeer met de Amerikaanse aanwezigheid in Europa te vereenzelvigen, en ondertussen de beïnvloeding van de Unie beperkt te houden tot het uitoefenen van een remmende werking op het integratieproces, hoeft de VS weinig politiek kapitaal te investeren in de bilaterale band met Engeland. Daarbij is Engeland geen motor van continentale Europese ontwikkelingen, en is de Amerikaanse houding ten aanzien van Europese samenwerking (zie voorgaande paragraaf) veranderd.

Toch blijft de Amerikaans-Engelse vriendschap van belang, zoals tot uitdrukking kwam in de manier waarop Engeland de continentale initiatieven die bedoeld leken om de rol van de NAVO en de VS te marginaliseren in Atlantische banen leidde ¹³³. Ook de Engelse voorkeur van een zich naar het oosten uitbreidende Unie die vooral een open handelspolitiek zal voeren is een toekomstbeeld waar Amerikanen zich graag bij aansluiten. Wanneer op het continent initiatieven ontplooid worden die worden opgevat als tegen het Amerikaanse belang, is er altijd de vertrouwde relatie met Engeland die, tezamen met kleinere landen die (nog) als 'Atlantisch' te boek staan, de ontwikkeling van deze initiatieven kan remmen of beïnvloeden. Maar met het

¹³² Dit is voor Britten soms moeilijk te begrijpen. Henry Brandon rapporteert: "One high official at the British embassy in Washington once told me [...] that on occasion he had to make it clear to the foreign Office in London, particularly when differences with the United States had occurred, that he was reporting from a foreign country. To recognize differences amounted almost to a culture shock, because of the assumption that if you said it in English, agreement was sure to follow." in Henry Brandon (red.), *In Search of a New World Order. The Future of U.S.-European Relations*; Washington, D.C., Brookings Institution, 1992, blz. 163.

¹³³ Harris en Steinberg, op. cit., blz. 1-15, 32-34.

oog op het verschoven gewicht binnen de Unie in de richting van Duitsland, moet de Amerikaans-Britse relatie vooralsnog de tweede viool spelen in Amerika's strategie om de toekomstige verhouding met de Unie in goede banen te leiden. Met de geïsoleerde positie die Engeland binnen de EU inneemt, is de 'speciale relatie' met Amerika van minder belang geworden.

4. AMERIKA EN EUROPA: EEN RELATIE IN PERSPECTIEF

'Our relationship was based on mutual self-interest. American forces were not in Europe as a favor to the Europeans. We were here because vital American interests demanded that we be here. At the same time, Western Europe welcomed the U.S. presence, not because it liked having foreign troops on its soil, but because the U.S. presence was a shield against Soviet aggression. You could say we were stuck with each other. Today, we're not stuck together. With the end of the Cold War the bipolar world has collapsed along with its obligations'.¹³⁴

Minister van Defensie William Perry

Bij een poging om tot een afweging te komen van integrerende en fragmenterende processen die de transatlantische verhoudingen beïnvloeden, springen de fragmenterende krachten hierin het eerst in het oog. Als reeds geconstateerd werd, is met het einde van de Koude Oorlog een belangrijke stabiliserende factor in de West-West verhoudingen weggenomen. Divergerende economische en veiligheidspolitieke belangen worden niet langer getemperd door de structuur van het internationale systeem, en Amerikaans leiderschap is niet langer een automatisch gegeven. Integendeel, met het wegvallen van de Sovjet-dreiging gaat de reeds lang bestaande deelbaarheid van economische belangen nu gepaard aan de deelbaarheid van veiligheidsbelangen: de regulerende kracht van het militaire bondgenootschap is vervangen door een situatie waarin de identificatie van nationale belangen met 'het belang van het westen' op veel terreinen niet langer nodig lijkt. Vanuit Amerikaanse optiek is er minder reden om, nu het belangrijkste doel in Europa bereikt is, de betrokkenheid bij Europa (in de vorm van bijvoorbeeld leiderschap en troepenaanwezigheid) op dezelfde wijze als voorheen voort te zetten.

Dat de samenwerking tussen de VS en Europa er niet makkelijker op wordt in het huidige internationale klimaat staat vast, maar tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat fricties tussen Amerika en West-Europa niet plaats hebben in een internationaal vacuüm. Veeleer maken zij deel uit van een proces van gewenning, waarin beide zijden trachten tot samenwerkingsvormen te komen op basis van de veranderde omstandigheden. Hierbij worden de integrerende krachten versterkt door een wederzijdse belangenverstrengeling die zich begint uit te strekken tot diverse probleemgebieden (milieuproblematiek, energiebronnen, wereldbevolkingsgroei) van een wereldomspannend karakter.

¹³⁴

Toespraak William Perry tijdens de Wehrkunde Conferentie, 5 februari 1995.

4.1 Een andere veiligheidsordening

Met het einde van de rigide bipolaire veiligheidsstructuur en de fragmentatie van het Sovjet imperium is de interne cohesie aan het Westerse bondgenootschap ontvallen. Westeuropese integratie en bondgenootschappelijke solidariteit binnen de NAVO werden mogelijk gemaakt door directe Amerikaanse betrokkenheid bij Europese veiligheid en door de algemeen gevoelde Sovjet dreiging. De veiligheidsordening die zich begint af te tekenen op het Europese continent is van een geheel andere aard dan de overzichtelijke structuur die voor 1989/91 bestond.

West-Europa wordt geconfronteerd met verminderde betrokkenheid van de Verenigde Staten bij Europese veiligheidsvraagstukken. Tijdens de Koude Oorlog vormde de NAVO het hart van Amerika's mondiale strategie om de communistische vijand in te dammen. Nu is de legitimatie voor de Amerikaanse betrokkenheid bij Europa van karakter veranderd. Amerika blijft nauw betrokken bij de ontwikkelingen in Rusland en bij de (gedeeltelijke) de-nuclearisering van de voormalige Sovjetunie. Verder zoekt de VS naar wegen om Oosteuropese landen in westerse instituties als de NAVO te integreren, en tracht het, middels een versterkte band met Duitsland, aansluiting te houden bij de geïntegreerde economieën van West-Europa. Maar de VS is niet langer een Europese mogendheid in die zin dat het land zichzelf vereenzelvigd met *alle* aspecten van Europese veiligheid. Nieuwe, kleinschalige bedreigingen van regionale aard raken de belangen van verschillende landen niet op dezelfde wijze. Door de opheffing van de vroegere 'ondeelbaarheid' van veiligheidsbelangen is het moeilijk voor de NAVO om effectief op te treden in crises van beperkte omvang. Parallel aan deze ontwikkeling loopt de economisering van de internationale betrekkingen, die de interne cohesie van het westen verder onder spanning zet. Ook al is deze trend reeds waarneembaar vanaf de late jaren '60, nu zijn de economische belangen van Amerika en de leden van de Unie niet langer ondergeschikt aan de noodzaak om op veiligheidsgebied een lijn te trekken.

In de afgelopen jaren hebben Russische troepen zich teruggetrokken uit vrijwel het gehele voormalige Oostblok, inclusief de Baltische staten, maar Rusland blijft de belangrijkste potentiële bron van bedreiging voor de rest van Europa en de VS. Van een nieuwe scheidslijn binnen Europa is nog geen sprake. Een dergelijke scheidslijn zou ook niet acceptabel zijn voor de VS, dat nauw betrokken is bij de nucleaire problematiek in de voormalige Sovjet republieken. Het in januari 1994 afgesloten verdrag tussen de VS, Rusland en Oekraïne en de recente

aanvaarding door Rusland van OVSE bemiddeling in Tsjetsjenië bevestigen dat het nog te vroeg is om te spreken van stringente invloedssferen, zoals die tijdens de Koude Oorlog bestonden. Anderzijds is het duidelijk dat Rusland niet binnen afzienbare tijd in westerse organen geïntegreerd kan worden.

In de regio die tot voor kort als Oost-Europa werd aangeduid is in de meeste landen het transformatieproces in de richting van een democratisch bestel en een vrije-markteconomie begonnen. Tegelijkertijd zijn historische problemen die door de Koude Oorlog bevroren waren, weer aan de oppervlakte gekomen. Etnisch separatisme, nationalisme en de grote groepen nationale minderheden die van oudsher in de nationale staten van die regio als kruitvat voor oorlogen en irredentisme dienden vormen weer een bron van instabiliteit aan de oostelijke grens van de Europese Unie. Binnen de EU zijn de meeste sporen uit het verleden opgelost in de pragmatische droom van economische integratie. Desondanks staat nu ook deze integratie onder spanning als gevolg van de uitdaging om de Unie uit te breiden en meer politiek gewicht te geven juist op het moment dat de innerlijke twijfel over doel, middelen en rechtvaardiging van de Unie groter dan ooit lijken te zijn, zowel bij politici als burgers van de lidstaten. Hier komt bij dat de voorwaarden voor de succesvolle Westeuropese integratie van de afgelopen decennia gewijzigd zijn: Amerika treedt minder op als stabilisator van de intra-Europese verhoudingen en het herenigde Duitsland verstoort de vroegere balans binnen de EU tussen de lidstaten.

Deze veranderingen werpen nieuwe uitdagingen op voor de bondgenoten die zowel de transatlantische als de Westeuropese solidariteit op de proef stellen. De eerste heeft betrekking op de integratie van Midden- en Oosteuropese landen in westerse veiligheidsstructuren. Deze kwestie kan niet los gezien worden van de westerse verhoudingen met Rusland. De vraag is of de grootste bedreiging van de Midden- en Oosteuropese landen beter bestreden kunnen worden door veiligheidsgaranties van de NAVO of door aansluiting bij het economische hart van Europa. Waarschijnlijk zullen beide vormen van integratie gelijktijdig voortgezet worden, waarbij, behalve de wisselende politieke bereidwilligheid bij verschillende westerse landen om dit project voortvarend aan te pakken, vooral de afstemming van Europese en bondgenootschappelijke uitbreidingschema's een bron van potentiële transatlantische spanningen zullen vormen.

Een tweede uitdaging waarvoor de westerse bondgenoten zich geplaagd zien betreft hun antwoord op de nieuwe vormen van (regionale) bedreigingen. Inmiddels is de politieke ruimte

in de VS om aan humanitaire acties, vredesbewaring of vredesoplegging deel te nemen sterk verkleind. Ook in West-Europa is vooral de animo voor vredesopleggende taken, waarbij landen 'gepacificeerd' worden door geloofwaardig gebruik van geweld (of het dreigement daartoe) gering gebleken. De oorlog in Bosnië tussen het regeringsleger en separatistische Serviërs heeft jarenlang getuigd van de splijtende werking die regionale crises op de transatlantische veiligheidsband kunnen hebben. Niet alleen ontbrak het in deze oorlog aan Amerikaans of Europees leiderschap en aan Amerikaanse troepen, zelfs enige mate van overeenstemming over de door het westen te voeren politiek lag lange tijd niet in het verschiep.

4.2 Aanpassingsproblemen

Behalve de structurele veranderingen in de transatlantische band die reeds zijn genoemd, wordt de aanpassing van deze cruciale veiligheidsrelatie ook door binnenlands-politieke factoren in Amerika en Westeuropese landen bemoeilijkt. Als geconstateerd is in de Verenigde Staten de politieke steun voor de voortzetting van de innige veiligheidsband met Europa (gesymboliseerd door 100.000 resterende troepen) steeds meer afhankelijk geworden van de eis aan de Europeanen 'to get their act together'. Een volwassen Europese bijdrage aan de oplossing van Europese en buiten-Europese veiligheids crises ligt echter niet in het verschiep in de naaste toekomst. Behalve het gebrek in Europa aan bepaalde hiervoor benodigde militaire capaciteiten, staan de pogingen van de Europese Unie om tot een gecoördineerd buitenlands beleid te komen nog in de kinderschoenen. Daarbij is de politieke ruimte voor de grootste economische macht in Europa, Duitsland, om aan dergelijke vormen van militaire crisisbeheersing deel te nemen nog steeds beperkt (vooral in Duitsland zelf). In de VS is er bijzonder weinig begrip voor het Europese onvermogen, en nog minder geduld.

Maar aan Europese zijde verloopt het gewenningsproces aan het nieuwe gezicht van Amerika minstens even moeizaam. De manier waarop het Amerikaanse internationale veiligheidsbeleid is teruggeworpen op de moeilijk voorspelbare uitkomsten van het binnenlands-politieke strijdveld stuit in Europa op onbegrip, en wordt veelal simpelweg uitgelegd als het verlies van interesse voor Europa. De vanzelfsprekendheid van Amerikaans leiderschap is ontvallen aan de NAVO en dit leidt tot verwarring en overhaaste conclusies in Europese hoofdsteden over de toekomst van het bondgenootschap. Daarenboven moet vastgesteld worden dat met het verdwijnen van de Sovjet-bedreiging van West-Europa ook de directe Europese behoefte aan de veiligheidsband

met Europa kleiner is geworden. De leden van de Unie realiseren zich wel dat de veiligheidsband met de VS cruciaal blijft (als 'verzekering' tegen een restauratie van de Sovjet-bedreiging en voor de inbedding van het herenigde Duitsland in Europa), maar investeren onderwijl te weinig politiek kapitaal in de bestending ervan.

Terwijl Europese politici zich beklagen over Amerikaans 'neo-isolationisme' zijn Westeuropese landen zélf meer nog dan voorheen teruggeworpen op hun binnenlandse problemen (zoals structurele werkloosheid, de wijdverbreide perceptie van immigratie als een bedreiging, en de hernieuwde prioriteit bij versterking van de positie van de nationale staat) en op de hen direct rakende ontwikkelingen aan de periferie van de Unie. Waar de Verenigde Staten de enige staat blijft met een mondiaal buitenlands beleid, gericht op het bestrijden van bedreigingen (zoals nucleaire proliferatie en instabiliteit in het Midden-Oosten) die óók West-Europa zouden kunnen raken, ontbreekt in Europa eenzelfde buitenlandse politiek die gericht is op het onderhouden van een stabiele wereldorde. Deze waarneming verklaart deels het ongeduld dat vanuit Washington wordt betracht over het feit dat de West-Europeanen zelfs in de eigen achtertuin geen orde op zaken kunnen stellen.

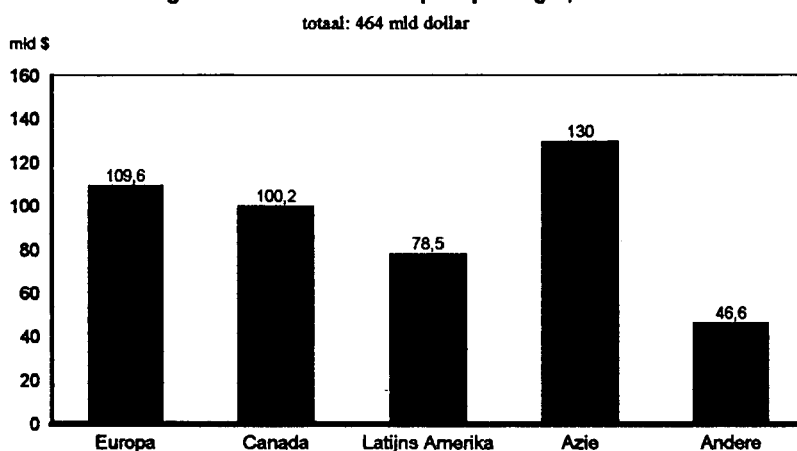
Zal de transatlantische band aan voornoemde structurele veranderingen en wederzijds onbegrip ten onder gaan? Economische en veiligheidspolitieke banden tussen West-Europa en de Verenigde Staten dicteren dat ook in de nieuwe internationale ordening (of het gebrek daaraan) de partners zwaarwegende *gedeelde economische en politieke belangen* hebben die tot hechte samenwerking nopen. Tegelijkertijd, echter, is de ruimte voor conflicten tussen Amerika en Europa toegenomen en hebben de fragmenterende krachten aan beide zijden van de Oceaan, alle retoriek van regeringsleiders ten spijt, aan kracht gewonnen.

4.3 Transatlantische economische relaties

Tijdens het meest recente handelsconflict tussen de VS en Japan in het voorjaar van 1995, ditmaal betreffende de invoer van (Amerikaanse) auto's in Japan, verwoordde de Amerikaanse handelsgezant Mickey Kantor de structurele oorzaak van de hardere Amerikaanse houding aldus: 'In the 1950s and 1960s we could afford to open our markets and let countries like Japan maintain sanctuary markets. There was a Cold War on, and it was the right policy at the right time. But we can't afford to do that anymore. We were 40% of the world economy then, and

we are 20% of the world economy now ¹³⁵. Zonder de Koude Oorlog als context waarbinnen economische relaties ondergeschikt werden gemaakt aan zwaarwegender veiligheidsbelangen, is er inderdaad een economisering van de Amerikaanse politiek waarneembaar. Hoe zullen de economische relaties, alsmede de sterk toegenomen wederzijdse beïnvloedbaarheid inzake economische en monetaire politiek, de transatlantische verhoudingen beïnvloeden in een periode waarin economische relaties niet langer automatisch ondergeschikt worden gemaakt aan veiligheidspolitieke overwegingen, of, sterker nog, in een periode waarin economische kwesties juist gepercipieerd worden als belangrijk onderdeel van het alomvattende begrip nationale veiligheid?

Figuur 1. Amerikaanse export per regio, 1993



Bron: IMF, Direction of Trade Statistics, 1993.
Geciteerd in: *Shrinking the Atlantic*.

De economische ontwikkelingen in Zuidoost-Azië versterken de Europese vrees dat Amerika zich in de toekomst meer zal gaan richten op Azië. Het economische ontwikkelingspotentieel in die regio is immers veel hoger dan in Europa en de Amerikaanse export naar Aziatische landen overtreft reeds de export naar Europa (Figuur 1). Deze vrees gaat echter voorbij aan het feit dat het Amerikaanse buitenlandse politiek traditioneel een mondiaal karakter heeft en nooit alleen gericht is geweest op Europa. Integendeel, ten tijde van de Amerikaanse economische expansie eind vorige eeuw werd ook al de aandacht primair op de grote Aziatische markten gericht, en het 'verlies van China' blijft een van de meest traumatische ervaringen voor de Amerikaanse diplomatie van deze eeuw. De VS is een mondiale handelsmogendheid, wiens economische relaties met Azië en Europa een centrale rol innemen. Hiervoor staan niet alleen economische

¹³⁵

International Herald Tribune, 19 mei 1995.

wapenfeiten garant ¹³⁶, maar ook de politieke realiteit: de enige partner van gewicht in Azië die ook politieke verantwoordelijkheid zou kunnen dragen in Amerika's globale strategie vormt vooralsnog het voornaamste object van Amerika's agressieve handelspolitiek. Dat het relatieve gewicht van Europa voorlopig is afgenomen door het einde van de Koude Oorlog spreekt voor zich. Maar een voorkeur voor de verlokkingen van de Aziatische markten zal desondanks, zo heeft ook president Clinton ondervonden, gepaard moeten blijven gaan aan de gelijktijdige ontwikkeling van de relaties met de Europese landen (waaronder zich vier nucleaire machten, drie permanente leden van de Veiligheidsraad, en vier leden van de G-7 bevinden). De *Europe First* strategie waarvan de VS zich in de Koude Oorlog bediende was een gevolg van de toen bestaande veiligheidspolitieke situatie. Nu deze situatie niet langer bestaat herstelt de VS logischerwijs weer de balans in zijn mondiale politiek, onder andere door het buitenlands economisch beleid te richten op de zogenaamde *Big Emerging Markets* die zonder uitzondering buiten Europa liggen.

De fragmenterende krachten in de transatlantische economische relaties hebben ogenschijnlijk de overhand over de integrerende krachten. Vormen de Amerikaans-Franse confrontatie tijdens de Uruguay Ronde, de frequente handelsgeschillen tussen VS en EU, en de regelmatig terugkerende Duits-Amerikaanse aanvaringen over het door de Federal Reserve en Bundesbank gevoerde monetaire beleid geen sprekende voorbeelden van de neerwaartse spiraal die zich in de onderlinge relaties voordoen? Het antwoord op deze vragen ligt besloten in de erkenning van een paradoxale werkelijkheid: toenemende economische vervlechting leidt tot verminderde wederzijdse chantabiliteit tussen staten ¹³⁷ en tegelijkertijd tot een verminderde capaciteit van regeringen om een autonoom economisch beleid te voeren. Tegelijkertijd neemt de bezorgdheid van nationale staten over de effecten van een liberale wereldeconomie op de sociaal-economische positie van het eigen land (m.b.t. 'speerpunt-industrieën' en werkgelegenheid) toe. Dit verklaart hoe nationale staten in het westen zich, op volledig rationele gronden, van een schizofreen economisch beleid bedienen: aan de ene kant blijven zij een multilaterale liberale orde onderschrijven omdat het welvaren van de eigen economie hiervan in sterke mate

¹³⁶ Robin Gaster en Clyde V. Prestowitz, Jr., *Shrinking the Atlantic; Europe and the American Economy*; Washington, D.C., Economic Strategy Institute & North Atlantic Research, Inc., juni 1994.

¹³⁷ Zie Beth V. Yarbrough en Robert M. Yarbrough, *Cooperation and Governance in International Trade; The Strategic Organizational Approach*; Princeton, Princeton University Press, 1992.

afhankelijk is, maar aan de andere kant pogen diezelfde staten binnen deze overkoepelende structuur zoveel mogelijk hun eigen markten, of cruciale onderdelen daarvan, te beschermen middels bilaterale of minilaterale handelsovereenkomsten en non-tarifaire handelsbelemmeringen. Nationale staten bedienen zich van mercantilistische reflexen in een liberale orde die zij zelf gecreëerd hebben en blijven steunen. Het gevaar schuilt dan ook in het nationale beheer van economische relaties en de kans dat bewindvoerders, met hun eigen winst- en verliesrekeningen bij het maken van beleid, zich op irrationele wijze in conflicten zullen storten die uiteindelijk de kracht van hun eigen economie ondergraven.

In een recent artikel in *International Affairs* wordt door Vincent Cable nader ingegaan op de notie *geo-economics*, waarvan de populariteit in de VS door de auteur verklaard wordt uit de angst voor de relatieve neergang van de Amerikaanse economie ¹³⁸. Cable wijst op twee bedreigingen van het traditionele economische inzicht dat handelstekorten niet een gevolg zijn van externe factoren (zoals het ontbreken van een *level playing field* tussen handelspartners), maar juist voortkomen uit een binnenlands probleem, namelijk de verhouding tussen spaargelden en consumptie. De eerste komt voort uit de populistische idee dat buitenlandse handel een bedreiging vormt voor banen en de levensstandaard in eigen land. De tweede is de populariteit van 'geo-economie', volgens welke de grote economische blokken met elkaar in een oorlog verwickeld zijn die uitgevochten wordt met economische instrumenten. Wanneer zulk geo-economisch denken gecombineerd wordt met de publiek wijdverbreide negatieve interpretatie van buitenlandse handel, zo signaleert de auteur, kan de idee dat internationale economische integratie een *zero-sum* spel is, ingebed raken in de politieke cultuur en een wezenlijke bedreiging vormen van de huidige economische orde.

Toch is het voorbarig om te concluderen dat integrerende elementen in de onderlinge economische relaties het onderspit zullen delven. Ten eerste is gebleken dat de Clinton-regering, evenals haar voorgangers, in hoofdzaak nog immer de nadruk legt op het belang van een open internationale economische orde, waarbij opvalt dat de aanvankelijke koerswijziging in de richting van strategisch handelsbeleid en verhoogd economisch nationalisme uiteindelijk toch

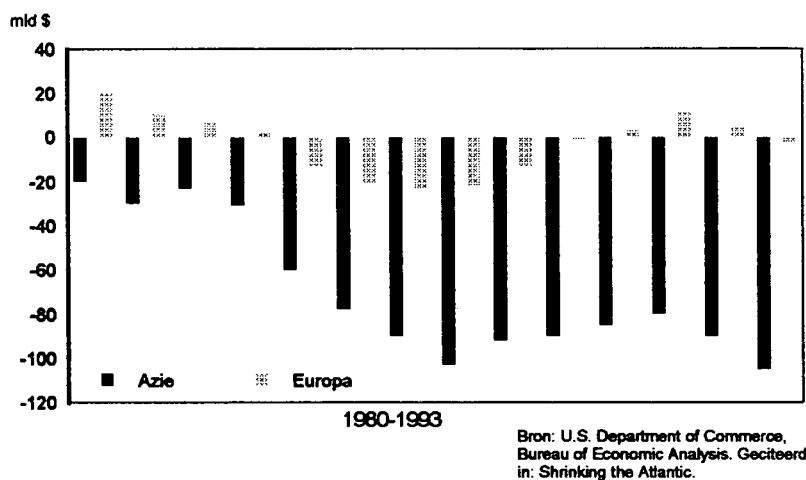
¹³⁸

Vincent Cable, "What is international economic security?", *International Affairs*; 1995, 71e jaargang nr. 2, blz. 305-324.

meer als een retorisch krachtmiddel beschouwd moet worden, gericht op de binnenlandse publieke opinie, dan als een serieuze trendverschuiving (zie hoofdstuk 1.2) ¹³⁹.

Verder blijkt dat de *kwaliteit* van de economische relatie met West-Europa die van de Amerikaans-Aziatische relatie overtreft. Zo vormt Azië weliswaar een grotere afzetmarkt voor Amerikaanse producten dan Europa, maar uit de handelsbalans van Amerika met de twee continenten blijkt het gebrek aan evenwicht in de handel tussen de VS en Aziatische regio (Figuur 2).

Figuur 2. Amerikaanse handelsbalans met Azië en Europa
(alle goederen)



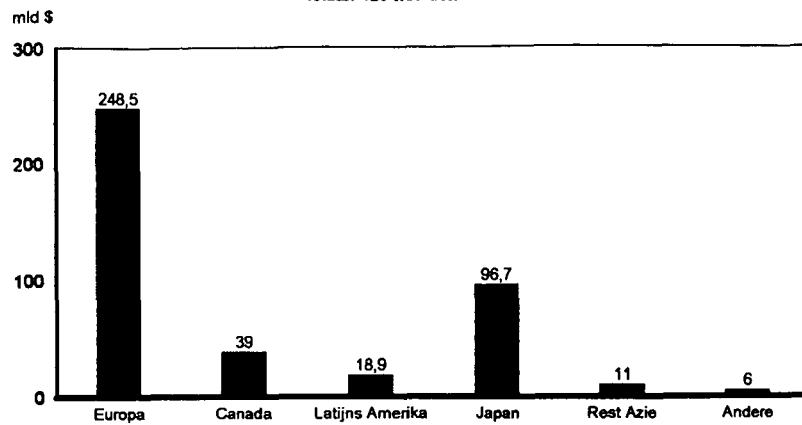
De vervlechting van de Amerikaanse en de Europese economieën blijkt onder meer uit de wederzijdse Directe Buitenlandse Investeringen (DBI), als weergegeven in Figuren 3 en 4. Weliswaar is de groei van de Amerikaanse DBI in Azië groter dan in Europa, maar dit neemt niet weg dat het volume van de wederzijdse DBI veel omvangrijker is tussen de VS en Europa.

¹³⁹

Ook Cable concludeert dat het zover nog niet is: "The current congressional and presidential preoccupation with the US budget deficit, and the reduced emphasis on aggregate trade targets for Japan [...] suggests that the mainstream view has prevailed". In: *ibid.*, blz. 309.

Figuur 3. Directe Buitenlandse Investerings in V.S., per regio, 1992

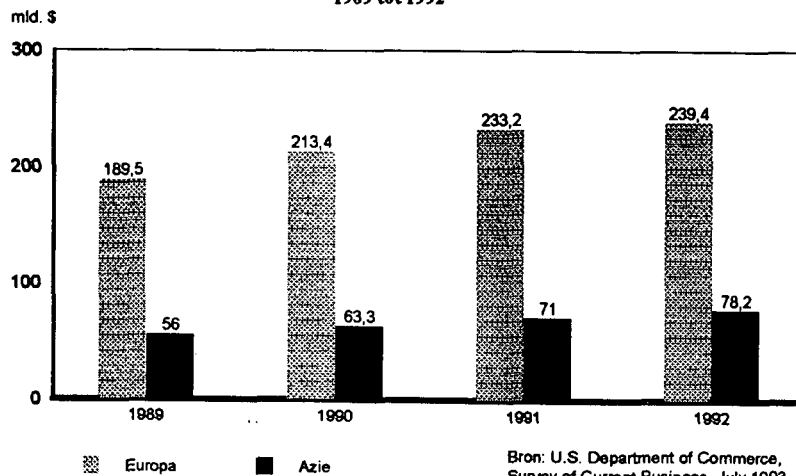
totaal: 420 mld dollar



Bron: U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business, July 1993. Geciteerd in: Shrinking the Atlantic.

Figuur 4. Amerikaanse Directe Investerings in Europa en Azie

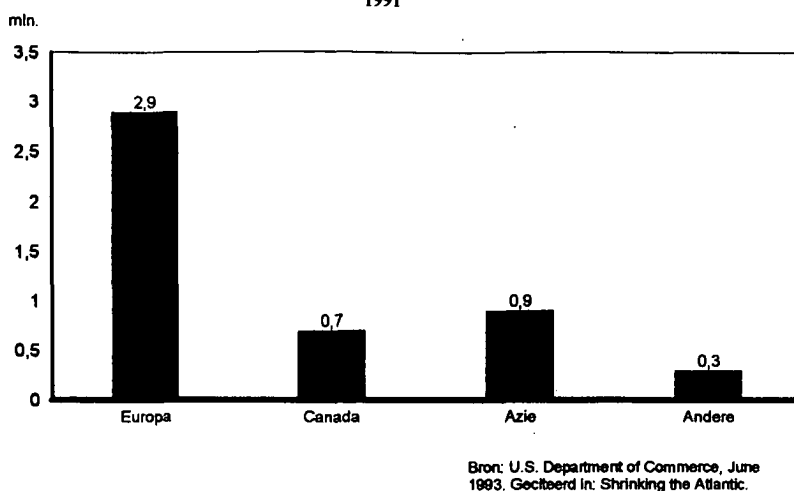
1989 tot 1992



Bron: U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business, July 1993. Geciteerd in: Shrinking the Atlantic.

Bovendien zijn er verschillen tussen de wijze waarop Amerika profiteert van Aziatische en Europese DBI in eigen land. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de werkgelegenheid die voortvloeit uit buitenlandse investeringen (Figuur 5). Ondanks de sterke groei in de jaren tachtig van Japanse DBI in Amerika (waardoor Nederland zijn tweede plaats in de rangorde van buitenlandse investeerders in de VS verloor), zijn het nog steeds de bedrijven in Europese handen die verreweg de meeste arbeidsplaatsen in Amerika creëren.

Figuur 5. Arbeidsplaatsen in de V.S. bij buitenlandse ondernemingen
1991



Een Amerikaans rapport over de belangrijkste aspecten van de Amerikaans-Europese economische relaties (waaraan de hier afgebeelde figuren ontleend zijn) concludeerde hieromtrent:

'In each of the four dimensions [trade, foreign direct investment in the U.S., U.S. investment abroad, and technology], the link between Europe and the United States is central to U.S. economic relationships. In most areas, relations with Europe are much more important quantitatively than are similar U.S. relations with Asia. The evidence strongly suggests that this will remain true well into the next century.

Moreover, it is the Europeans who share most strongly U.S. views about the future of the world economic order. Although there are clear differences between American capitalism and European capitalism, they are dwarfed in comparison with the gulf existing across the Pacific. On a number of economic issues central to the next decade and the next century - trade law, competition policy, labor law - U.S. interests and those of Europeans are tightly aligned'.¹⁴⁰

Dat het *beheer* van handelsstromen een nog groter accent zal krijgen dan reeds tot nu toe (middels 'vrijwillige exportbeperkingen' en andere afspraken) het geval is, staat wel vast. Dat hierbij de liberalisering van handelsbelemmeringen, alsook de ontwikkeling van economische interdependentie tussen landen zich steeds meer op regionaal niveau zal aftekenen alvorens zijn uitwerking te hebben op mondiaal niveau is behalve een gevolg van huidige politieke voorkeuren voor regionale handelsblokken, ook een uitdrukking van traditionele economische ratio.

Zou er dan toch niet een ernstig gevaar bestaan op 'overspill' effecten van een economisch conflict op de algehele verhoudingen tussen de VS en Europa, zeker in dit tijdsgewricht zonder vijand? Dit gevaar bestaat wel degelijk: ondanks fundamentele wederzijdse belangen die wijzen op samenwerking, zullen de economische relaties tussen de VS en West-Europa steeds meer aanleiding geven tot frictie (of gedwongen beleidscoördinatie). Maar dit is niet een gevolg van een onafwendbare tegenstrijdigheid van belangen tussen de regio's, maar veeleer van het feit dat de regulering van economische relaties nu, nog meer dan sinds de jaren zeventig het geval was in transatlantische relaties, minder als instrument en meer als doel van internationale diplomatie fungeert. Tot nu toe echter zijn de institutionele samenwerkingsverbanden tussen de bondgenoten niet aan deze veranderde werkelijkheid aangepast. Naast de NAVO, een militair bondgenootschap dat zeer doeltreffend was en blijft voor de gezamenlijke verdediging tegen (en afschrikking van) een potentiële vijand, zijn nieuwe vormen van samenwerking nodig om alle transatlantische uitdagingen van de huidige tijd succesvol tegemoet te treden.

4.4 Veiligheid: continuïteit en discontinuïteit na de Koude Oorlog

De spilfunctie van de NAVO als fundamentele basis voor stabiliteit in Europa blijft bestaan vanwege drie randvoorwaarden van de Europese veiligheid: ten eerste, het grote nucleaire arsenaal van de Russische Federatie; ten tweede, de kans op proliferatie van massavernietigingswapens elders in de wereld in anti-westers gezinde landen; ten derde, het gegeven dat er geen machtsevenwicht kan bestaan zonder *external balancer* Amerika. Deze randvoorwaarden zouden alleen veranderd kunnen worden door ofwel volledige nucleaire ontwapening door Rusland ofwel de opbouw van een eigen geloofwaardige afschrikingscapaciteit door Westeuropese landen, beide ongeloofwaardige scenario's in de te voorziene toekomst. Zij geven de banden aan waarbinnen de breuklijnen die de revoluties van 1989/90 teweeg hebben gebracht, beschouwd moeten worden. Ook al is het verleidelijk om voor het begrip van de huidige periode terug te grijpen op historische scenario's, zoals de Amerikaanse terugtrekking uit Europa na de Eerste Wereldoorlog, een dergelijke ontwikkeling ligt nu niet in het verschiep: de belangen van Westeuropese landen en, belangrijker, van Amerika zelf laten het niet toe.

Desalniettemin betekenen de revoluties van 1989/90 toch een structurele verandering in de transatlantische verhoudingen, in de zin als hierboven reeds aangegeven: de rol die de VS speelt in Europa wordt aangepast aan de situatie, en zowel de *doeleinden* als het *instrumentarium* om

deze te bereiken worden opnieuw gerangschikt. Voor wat het eerste betreft betekent dit een opwaardering van economische doeleinden. De tweede aanpassing, in het militair-diplomatieke instrumentarium waarvan de VS zich in Europa bedient, wordt hier slecht begrepen en dit is niet verrassend gezien de grote mate van afhankelijkheid van Amerikaanse militaire middelen. Deze aanpassing houdt in dat indien conflicten of andersoortige bedreigingen van niet-strategische aard zich in Europa voordoen, de VS niet van zins is hierop te reageren met de inzet van Amerikaanse grondtroepen. Als eerder opgemerkt vormde de wereldwijde inzet van grondtroepen tijdens de Koude Oorlog een uitzondering op de traditionele weezin van Amerikanen om zich te mengen in *foreign wars*. Na de Vietnam Oorlog was de inzet van grondtroepen al aan strenge voorwaarden (vooral van militair-strategische aard) gebonden. De Amerikaanse interpretatie van strategische bedreigingen is weliswaar zodanig dat alleen al uit dien hoofde de VS gebrandmerkt is om een wereldwijd aanwezige macht te blijven, maar dit houdt niet in dat bij afwezigheid van de perceptie van een dergelijke dreiging Washington bereid is Amerikaanse levens op het spel te zetten in lokale brandhaarden.

De Amerikaanse politiek in voormalig Joegoslavië bevestigt dat de VS betrokken blijft bij Europese veiligheidskwetsies, ook als deze niet een directe bedreiging vormen van strategische belangen, maar wel indirect dergelijke belangen ondermijnen. Bij alle zwenkingen die het beleid heeft ondergaan sinds het uitbreken van de crisis zijn twee overwegingen altijd van kracht gebleven: dat deze crisis in eerste instantie een (lokale) Europese crisis is, waarvoor de Westeuropese bondgenoten de eerstverantwoordelijken zijn; en dat onder geen beding Amerikaanse grondtroepen in gevechtssituaties worden ingezet ¹⁴¹. Het is in verband met deze laatste stelregel dat zowel door de Bush- als door de Clinton-regering is benadrukt dat er geen vitale belangen op het spel staan in deze crisis. Dat de EU aanvankelijk graag het voortouw nam bij de internationale tussenkomst in de crisis sloot aan bij voornoemde overwegingen ¹⁴².

¹⁴¹ Ook bij de recente Amerikaanse initiatieven bleef deze stelregel van kracht: "According to senior aides, Mr. Clinton did not even issue negotiating instructions [...] The only absolute was that no U.S. ground troops would become involved in the fighting," geciteerd in: *International Herald Tribune*; 12 sept. 1995, blz. 6.

¹⁴² Michael Kelly, "Surrender and Blame", in: *The New Yorker*; Dec. 19, 1994, blz. 44-51.

In voormalig Joegoslavië worden door de VS traditionele beleidsinstrumenten, zoals diplomatieke bemiddeling tussen de strijdende partijen en coördinatie van derde landen in de Contactgroep, gebruikt naast vormen van preventieve militaire inzet (in Macedonië) en NAVO-luchtaanvallen. Uit al deze - beperkte - instrumenten wordt duidelijk dat de VS hier ook niet meer dan beperkte doeleinden nastreeft: indamming van het conflict en zo groot mogelijke steun (d.w.z. zonder inzet van grondtroepen) voor de staat Bosnië-Herzegovina. Het aanbod van president Clinton, om 25.000 soldaten in te zetten bij een eventuele terugtrekking van de VN-troepen uit Bosnië of bij de implementatie van een vredesregeling, is dan ook veeleer te verklaren uit het belang dat de Amerikaanse regering is gaan hechten aan herstel van effectiviteit van de NAVO en van bondgenootschappelijke solidariteit daarbinnen, dan uit de Amerikaanse doeleinden in Bosnië per sé. In een dergelijk perspectief moet ook de recente krachtdadige bemoeienis van de VS met Bosnië beschouwd worden: *voortdurend* van het conflict ondermijnt veiligheidsbelangen van Amerika in Europa en geeft daarnaast de tegenstrevers van Clinton bij de komende presidentsverkiezingen een handvat om zijn buitenlands beleid en zijn gemis aan leiderschap aan de kaak te stellen.

De internationale tussenkomst in voormalig Joegoslavië heeft reeds aanleiding gegeven tot vele rouwberichten in de westerse media. Onder de slachtoffers bevinden zich, naast de staat Bosnië-Herzegovina: de internationale rechtsorde, de Verenigde Naties, de gezamenlijke buitenlandse politiek van de EU, de geloofwaardigheid van de Contactgroep, en de NAVO. Rechtstreeks betrokken staatslieden uit verschillende landen vinden in het conflict aanleiding om elkaar van de lange opeenvolging van mislukkingen de schuld te geven, meestal met gebruik van grote retorische krachtmiddelen. Hierover beklagde zich de Amerikaanse presidentskandidaat Dole, die zelf zijn afkeuring van de aanpak in Bosnië kleurrijk weet uit drukken, toen hij het bezoek van een aantal Westeuropese ministers aan het Congres becommentarieerde: 'They come in and give you a lecture on how it really is. They leave the impression that it is all a little bit above the pay grade of those of us in Congress'¹⁴³. Bosnië vormt inderdaad een synopsis van de problemen die de bondgenoten tegenkomen in deze nieuwe wereld wanorde: onderlinge verdeeldheid, ontbreken van Amerikaans leiderschap en grondtroepen, en de confrontatie met een beperkte oorlog die gedreven wordt door een mengeling van etnische, nationalistische en op persoonlijke machtswellust gebaseerde ambities. Het lijdt geen twijfel dat de onderlinge verhoudingen schade ondervinden van de bijna dagelijkse wederzijdse beschuldigingen die het

¹⁴³ CQWR, 11 maart 1995, blz. 763.

gevolg zijn van verschillende inzichten tussen de VS en 'Europa', en van de onderlinge geschillen in de Europese Unie.

Voor Westeuropese landen is de Amerikaanse opstelling schokkend, want een breuk met 50 jaar Amerikaanse politiek-militaire hegemonie. Het dwingt Westeuropese landen om zelf weer de kalibrering tussen diplomatieke *en* militaire middelen te (her)ontdekken die het normale instrumentarium zijn van grote staten in hun regulerende functie van de internationale orde. Het noopt de Westeuropese bondgenoten ertoe om handelend vermogen te genereren om stabiliteit in de omliggende regio te kunnen garanderen. Dit vormt de grootste discontinuïteit met de Koude Oorlog: *niet een breuk in de fundamentele veiligheidsband tussen Amerika en Europa, maar de taak van de Europese bondgenoten om evenwicht te brengen in deze band door onderdelen ervan op de eigen schouders te nemen.* Het onderscheid tussen enerzijds transatlantische schermutselingen over bedreigingen van regionale aard en anderzijds het strategische belang van de in de NAVO vastgelegde Amerikaanse betrokkenheid bij Europese veiligheid, wordt echter steeds minder herkend, wat de (publieke) indruk versterkt dat deze band zijn rechtvaardiging heeft verloren. Het is echter juist deze strategische naïviteit die in West-Europa moet worden overwonnen om de eigen belangen te kunnen waarborgen. Zeker in het huidige tijdsgewricht staat er een hoge premie op het vermogen om door de bomen het bos te kunnen zien.

De VS is blijvend betrokken bij het machtsevenwicht in Europa, maar onder nieuwe voorwaarden. De ervaringen in Bosnië, in al hun tragische omvang, geven aan waar het aan schort in West-Europa: het vermogen om gezamenlijke beslissingen te nemen, het ontbreken van leiderschap en van machtsprojecterend vermogen. Nochtans zal dit nodig zijn in de toekomst, niet alleen om bepaalde regulerende taken in de internationale orde met Amerika te delen, maar ook om gestalte te kunnen geven aan een nieuwe invulling van de transatlantische band.

5. CONCLUSIE

In deze studie is gewezen op de diepgewortelde wederzijdse belangen, op economisch en veiligheidspolitek gebied, die bestaan tussen de VS en Europa. Tevens werd opgemerkt dat deze belangen tot een zekere vorm van samenwerking dwingen, en dat de noodzaak van samenwerking sterker is dan de vele fricties die zich op deelgebieden vaak tussen de VS en Europese landen voordoen. Daarbij werd vastgesteld dat het wegvallen van het alomvattende veiligheidskader in de West-West relaties de mogelijkheid om deze fricties te weerstaan wel verminderd heeft. Tenslotte werd aangevoerd dat het Amerikaanse beleid jegens Europa weliswaar *onvoorspelbaarder* en meer gericht op het delen van lasten zou worden, maar dat de grote belangen in Europa een blijvende betrokkenheid van de VS bij Europese veiligheidskwes-ties garanderen. Wanneer men aan dit algemene beeld de moeilijkheden toevoegt van de Europese Unie en de grote lidstaten, vooral Duitsland, om zich als effectieve partner van Amerika te organiseren op veiligheidsgebied, geeft dit aanleiding tot de volgende concluderende observaties.

Europa zal op veiligheidsgebied nog lange tijd afhankelijk blijven van een Amerikaanse inbreng, terwijl van Amerikaanse zijde nog steeds het strategische belang van Europa voor de eigen veiligheid wordt onderkend. De Europese landen en de VS zullen eveneens, door de wederzijdse staat van economische vervlechting, op elkaar aangewezen blijven voor de coördinatie van elkaars economische politiek. Tezamen met de toename in mondiale problemen die om een gezamenlijk antwoord vragen, zijn dit de sterkste integrerende factoren in de transatlantische verhoudingen. Hierbij speelt de afwezigheid van een alternatief voor een hechte transatlantische band als regulerende factor in de internationale politiek ook de versterking van deze band in de kaart.

Toch zullen fricties op zowel economisch vlak als over veiligheidspoliteke besluiten voortdu-ren. Deze conflicten kunnen verscherpt worden omdat de veiligheidsband tussen de VS en Europa in belang is afgenomen. Zij kunnen verder uitgroeien doordat de binnenlands-politieke ontwikkelingen aan weerszijde van de Atlantische Oceaan belemmeringen opwerpen in het sussen van dergelijke conflicten. In de VS wordt buitenlandse politiek bedreven vanuit een politieke situatie waarin minder toegeeflijkheid aan 'bondgenoten' in de plaats is gekomen van automatische identificatie van Amerikaanse belangen met die van de westerse wereld in het

algemeen. In Europa worden de Unie-lidstaten niet alleen geplaagd door binnenlandse sociaal-economische problemen, maar ook door twijfel over de toekomstige Europese orde. Bij het uiteenvallen van Joegoslavië hebben Westeuropese landen een ongelukkige eerste stap gezet naar een grotere Europese verantwoordelijkheid op veiligheidsterrein. Westeuropese staatslieden geven ook steeds meer blijk van het besef dat in het huidige onzekere tijdvak veel meer geïnvesteerd moet worden in de bestending van de relaties met Amerika. Maar vooralsnog lijkt de kans klein dat de Europese Unie zich kan organiseren als effectieve partner van de VS in veiligheidskwesties. De tot nu toe onbevredigende aanpassing van Westeuropese samenwerkingsverbanden aan de veranderde situatie vormt een barrière tot de totstandkoming van een nieuw transatlantisch verbond. Daarbij is ook de noodzaak om economische fricties te reguleren binnen een stabiele veiligheidsrelatie tussen de VS en West-Europa in het post-Koude Oorlog tijdperk nog nijpender dan voorheen.

Voor de Westeuropese bondgenoten van Amerika is de aanpassing aan de nieuwe situatie pijnlijk: het is moeilijk om te aanvaarden dat de VS niet langer de eindverantwoordelijkheid accepteert voor alle aspecten van Europese veiligheid. De idee dat Europese soldaten zich wellicht soms in levensgevaarlijke situaties zouden moeten begeven vormt een mentale dreun voor (West-)Europa. Toch liggen er door de veranderingen van het afgelopen decennium grote taken, die niet langer exclusief zullen worden waargenomen door de VS, weggelegd voor de lidstaten van de Europese Unie: de integratie van Midden- en Oosteuropese landen, de (zelf-)verankering van het herenigde Duitsland in een nieuw Europa, en een antwoord op lokale conflicten aan de periferie van de Unie. De Europese landen staan voor de uitdaging om deze taken succesvol te aanvaarden op een wijze die de VS niet van zijn bondgenoten zal vervreemden, maar juist sterker aan Europa zal binden. Een eerste vereiste hierbij is het besef dat voor zowel Europa als Amerika in de huidige tijd geldt dat *'You can't go home, again'*.