

Internationaal Leiderschap en Legitimiteit

Rede uitgesproken door

Prof. dr. A. (Fred) van Staden

bij zijn afscheid als hoogleraar in de

Internationale Betrekkingen

aan de Universiteit Leiden

op 9 maart 2017



Universiteit
Leiden

Grotius Centre for International Legal Studies

Inhoud

Inleiding	3
Legitimiteit en internationaal recht	4
De Verenigde Staten als leidende mogendheid	7
Afbrokkeling van het Amerikaanse leiderschap	11
Aflossing van de wacht: China als successiestaat?	14
Balans: een stuurloze wereld?	20
Besluit	23
Referenties	25

“One of the principal contributions that international relations theory can make is not predicting the future but providing the vocabulary and conceptual framework to ask hard questions of those who think that changing the world is easy.” Jack Snyder¹

Inleiding

Hendrik Lorentz, de naamgever van dit gebouw, heeft eens gezegd dat hij blij was te behoren tot een land dat te klein is om grote stommiteiten uit te halen.² Deze woorden kan men moeilijk opvatten als een aanmoediging zich te verdiepen in de buitenlandse politiek van Nederland, althans van voor de Tweede Wereldoorlog. Veel bekender is de uitspraak van een groot bewonderaar van Lorentz, Ernest Rutherford: “All science is either physics or stamp collecting”³. Verzamelen van postzegels. Als iemand die zich tientallen jaren met de studie (officieel: leer) van de internationale betrekkingen heeft beziggehouden, heb ik mij nooit gestoord aan deze uitspraak. Waarom zou ik ook? Mijn vakgebied omvat een zeldzame collectie: ongeveer 200 staten die zich soeverein noemen maar dat in feite slechts ten dele zijn. Het omvat ook enkele honderden intergouvernementele organisaties en een zeer bonte verzameling van transnationale groepen, variërend van nobele organisaties als Human Rights Watch en Amnesty International tot afstotende terroristische bewegingen als IS en Al Qaida. Daarnaast behoren tot de verzameling ontelbare multinationale ondernemingen, tegelijk bewonderd en verguisd als voertuigen van de mondialisering. Om verder nog maar te zwijgen over de vele beroemdheden die zich – natuurlijk zonder persoonlijke ijdelheid – hebben overgegeven aan goede werken. Ik heb het dan over de Bono’s, de Bill Gates, de George Clooney’s en de Angelina Jolie’s van deze wereld. Wat is er uitdagender dan de ontdekking van terugkerende patronen in de gedragingen van statelijke en niet-statale spelers? Wat is er fascinerender dan het vinden van verklaringen voor het uitbreken van internationale conflicten en processen van integratie of desintegratie?

Ik geeft toe: het theoretisch debat in mijn vak was lang niet altijd vruchtbaar. In de verpakking van een nieuw vocabulaire

zijn modieuze theorieën gelanceerd die in feite grotendeels beruisten op een herhaling van oude argumenten. Als er iets is dat ik heb geleerd dan is het wel dat het wetenschappelijk denken over de internationale betrekkingen niet ontkomt aan de doorwerking van de wisselingen in heersende politieke stemmingen. Deze uitspraak is misschien niet opzienbarend, maar allerminst overbodig. Want het is nodig afstand te nemen van het naïeve geloof in een lineaire ontwikkeling in het proces van kennisvorming. Theoretische scholen lossen elkaar af, maken soms plaats voor nieuwe, maar leggen zelden het loodje. Anders dan in de natuurwetenschappen heeft de wedijver tussen de aanhangers van de verschillende denkrichtingen nimmer tot een beslissende overwinning geleid. In dit opzicht deelt mijn vak het lot van bijvoorbeeld de economische wetenschap. Daar staan de volgelingen van de neoklassieke school en de keynesianen nog steeds tegenover elkaar. Ik zie hier een parallel met de voortgaande strijd tussen realisten en liberale internationalisten. Maar is dit bij nader inzien zo erg? Is in theoretische pluriformiteit ook niet het voordeel te zien dat een complex verschijnsel als buitenlandse politiek, zo zeer gehuld in een sluier van onzekerheid en ambivalentie, vanuit verschillende invalshoeken en perspectieven kan worden geanalyseerd? Verkleint de verscheidenheid in de theorie ook niet indirect de kans op tunnelvisies in het beleid?

Ik leg rekenschap af. Gedurende een lange reeks van jaren heb ik de stelling verdedigd dat de internationale orde, althans een internationaal stelsel dat gebouwd is op regels, een hoeder, een beschermer nodig heeft om zich te handhaven.⁴ Om het anders te formuleren: leiderschap is een essentiële conditie voor internationale orde. Leiderschap wel te verstaan dat wordt verschaft door een mogendheid die beschikt over overmacht. Een hegemonale mogendheid, dus, die in staat en bereid is gemeenschappelijke actie te organiseren, ordeverstoorders een halt toe te roepen en een groot deel van de lasten op zich te nemen voor de noodzakelijke collectieve goederen. Veiligheid, vrije toegang tot markten, financiële stabiliteit en een schoon milieu zijn voorbeelden van dergelijke goederen. De bewuste stelling, axio-

ma zo men wil, is zeker niet onomstreden – daarvoor is het ook een stelling – maar ik heb mij in de juistheid van mijn opvatting gesterkt gevoeld door de argumenten van historici als Edward Carr⁵, internationale juristen als Detlev Vagts⁶ en niet in de laatste plaats van de aanhangers van de theorie van hegemoniale stabiliteit zoals Charles Kindleberger⁷ en Robert Gilpin⁸.

U zult zich misschien afvragen of internationale organisaties niet kunnen zorgdragen voor sturing van politieke processen op wereldniveau – kortom voor *global governance*.⁹ Internationale organisaties¹⁰ vervullen een belangrijke rol in de internationale samenwerking; in feite belichamen zij die samenwerking. Dit te zeggen is meer dan het intrappen van een open deur. Want internationale organisaties stellen landen in staat onderling wantrouwen te overwinnen, transactiekosten te verlagen, gedrag op elkaar af te stemmen en zo mogelijk gemeenschappelijke doelen te bereiken. Vooral op het terrein van communicatie, economie, financiën en milieu. Wat deze organisaties evenwel niet kunnen is machtige staten te dwingen een koers te volgen die ingaat tegen hun vitale belangen of wat zij daarvoor aanzien. Het onvermogen van de Verenigde Naties wangedrag te bestraffen van een der permanente leden van de Veiligheidsraad spreekt natuurlijk boekdelen. Wat ik zojuist heb gezegd over internationale organisaties geldt in versterkte mate voor transnationale netwerken waarin gouvernementele en niet-gouvernementele partijen samen optrekken. Geen misverstand: dergelijke netwerken verdienen in het onderzoek alle aandacht als aanvulling op de traditionele interstatelijke benaderingen. Het is evenwel een illusie te menen dat losse allianties van uiteenlopende spelers voldoende dwingende kracht hebben om borg te staan voor stabiliteit in de wereld. Het is één ding met succes op te treden tegen de uitbraak van besmettelijke ziekten of een overstroming in een overbevolkt gebied, het is iets anders om een vredesregeling op te leggen aan landen of groepen die langdurig met elkaar in conflict zijn.

Naast de stelling die ik eerder aanduidde – leiderschap door een machtige staat als essentiële conditie voor internationale

orde -, heb ik echter in de afgelopen tijd nog een andere stelling betrokken. Namelijk dat leiderschap door een dergelijke staat alleen een deugdelijke grondslag kan zijn voor wereldorde indien het aanvaardbaar is voor een grote groep van landen.¹¹ Met andere woorden, indien leiderschap als legitiem wordt ervaren. Op welke gronden kan een leidende staat zijn aanspraken op macht in deze tijd rechtvaardigen, legitimeren? Dat is de vraag die ik bij deze gelegenheid zal behandelen. Ter inleiding zal ik eerst een aantal opmerkingen maken over het begrip legitimiteit. Daarbij wil ik speciaal ingaan op het internationaal recht als bron van legitimiteit. Daarna volgt een bespreking van de wijze waarop de Verenigde Staten zijn leiderschapsrol gedurende decennia heeft vervuld. In dit verband zal ik niet voorbij gaan aan de omstandigheden die het Amerikaanse leiderschap hebben aangetast. Vervolgens waag ik mij aan een bespiegeling over de kansen op internationaal leiderschap door China. Beide landen heb ik natuurlijk niet toevallig gekozen. De VS wordt algemeen beschouwd als de wereldleider na 1945, terwijl velen China zien als de leider van de toekomst. Dat ik van dit laatste nog moet worden overtuigd, zult u straks horen.

Legitimiteit en internationaal recht

Het begrip legitimiteit kan, afhankelijk van het verband waarin het wordt gebruikt, op velerlei manier worden uitgelegd. Wanneer het bijvoorbeeld gaat over de legitimiteit van rechtsregels dan hebben we het, in de bekende definitie van Thomas Franck, over het vermogen van een regel om vrijwillige naleving te bewerkstelligen.¹² Het volgen van de juiste procedure bij de totstandkoming van de regel speelt hierbij een belangrijke rol. In de context van leiderschap houdt legitimiteit de erkenning in dat de aanspraken van een staat op leiderschap juist, gerechtvaardigd of noodzakelijk zijn. Legitimiteit maakt de uitoefening van macht sociaal aanvaardbaar; ze transformeert macht tot gezag. Indien legitimiteit ontbreekt is hegemoniaal leiderschap¹³ moeilijk te onderscheiden van overheersing of zelfs despotisme. Om het anders te zeggen: zonder legitimiteit berust leiderschap op “naakte” of “brute” macht. Gezien het

groeïende gewicht van de normatieve opvatting, in het bijzonder in de kring van democratische landen, dat macht niet eenzijdig mag worden uitgeoefend voelen vele leiders zich niet zeker bij een positie die door anderen niet als legitiem wordt ervaren. Zoals Inis Claude het ooit formuleerde:

“Among statesmen, the lovers of naked power are far less typical than those who aspire to clothe themselves in the mantle of legitimate authority; emperors may be nude, but they do not like to be so, to think themselves so, or to be so regarded.”¹⁴

De noodzaak van leidende mogendheden de uitoefening van hun macht te legitimeren is alleen maar sterker geworden. Dit komt doordat de afhankelijkheden en verwevenheden tussen landen zijn toegenomen, wat betekent dat ook machtige staten zijn aangewezen op de medewerking van minder machtige staten om doeleinden te realiseren. Zonder die medewerking nemen de kosten van hun leiderschap aanzienlijk toe, omdat volgzzaamheid en gehoorzaamheid moeten worden afgedwongen door middel van een combinatie van dreigementen en beloningen.

Het begrip legitimiteit is nauw verwant aan het begrip *soft power*. Er valt iets voor te zeggen om legitimiteit te zien als een vorm van *soft power*. In navolging van Joseph Nye¹⁵ verstaat men onder zachte macht het vermogen van een land de voorkeuren van andere landen in overeenstemming met de eigen wensen te beïnvloeden zonder gebruik te maken van dwangmiddelen. Het gaat om de kunst van overreden en verleiden door middel van de aantrekkingskracht van de idealen, waarden en cultuur van een land. Ook de kwaliteit van onderwijs en wetenschappelijke standing behoort tot het arsenaal van *soft power*. Positieve voorbeeldwerking speelt evenzeer een rol; vandaar de uitdrukking *leadership by example*. Grote landen, ook het huidige China, zijn zich in toenemende mate bewust geworden van het belang van deze vorm van macht.

Martha Finnemore heeft duidelijk gemaakt dat het proces van legitimering ingrijpt in de machtsverhoudingen tussen sterke

en zwakke landen; dit proces maakt de machtsverhoudingen minder ongelijk. Letterlijk schrijft zij:

“To exercise power effectively, unipoles, must legitimate it, and in the act of legitimating their power, unipoles must diffuse it. They must recognize the power of others over them since legitimization lies in the hands of others.”¹⁶

Inderdaad, door hun leiderschap te willen legitimeren worden sterke landen tot op zekere hoogte afhankelijk van een minder machtige partij. Als tegenprestatie voor de erkenning van het leiderschap van de sterke landen verlangen zwakke landen dat rekening wordt gehouden met hun belangen en voorkeuren. Het legitimeren van leiderschap in de vorm van de oprichting van internationale organisaties waarin alle leden een gelijke stem hebben versterkt het egaliserend effect. Om al deze redenen vormt het onderkennen van de betekenis van legitimiteit een noodzakelijke correctie op de gangbare voorstelling dat de uitkomsten van de politieke strijd in het internationale stelsel in hoofdzaak worden bepaald door de verdeling tussen de materiële machtsbronnen.¹⁷

5

Mijn bespreking van het internationaal recht als bron van legitimiteit sluit nauw bij mijn eerdere opmerkingen aan. Ook voor leidende staten is het internationaal recht een belangrijke bron van legitimiteit. Natuurlijk is het zo dat door de moderne geschiedenis heen de verhouding van grote mogendheden tot het internationaal recht nogal problematisch is geweest. Vaak meenden machtige staten de bescherming van het recht niet nodig ter hebben. Sterker nog: ze hadden zichtbaar moeite hun handelingsvrijheid te verminderen door zich te onderwerpen aan volkenrechtelijke beperkingen. Dit gold zelfs voor een betrekkelijk verlicht en liberaal land als Groot-Brittannië. Michael Glennon heeft eraan herinnerd dat in het tijdperk dat wel wordt aangeduid als de *Pax Britannica*, de tweede helft van de 19e eeuw dus, Britse regeringen zich verzetten tegen internationale afspraken over beperkingen op het gebruik van gewapende macht. Zij wilden speciaal niet belet worden in de mogelijkheden eenzijdig vlootblokkades uit te voeren. Met de nodige overdrijving kan men zeggen dat het adagium van *Rule*

Britannia, Britannia rule the waves vooral moest worden opgevat als *Britannia waived the rules*. Misschien is het ironisch te constateren dat afspraken over beperkingen van wapenening in die tijd krachtig werden bepleit door de VS, een toen nog opkomend land.¹⁸ Deze posities zouden wisselen met de omkering in de machtsverhoudingen. Aan het begin van deze eeuw zou Robert Kagan in zijn geruchtmakende opstel *Power and Weakness*¹⁹ beweren dat de Amerikanen van Mars kwamen en de Europeanen van Venus. In vergelijking met de Europese landen waren Amerikaanse regeringen na de Tweede Wereldoorlog minder geneigd internationale geschillen langs de weg van het internationaal recht op te lossen. Kagan verklaarde dit verschil voor een belangrijk deel uit de toegenomen macht van de VS en de relatieve zwakte van Europa.

Het valt niet te ontkennen dat het beroep op het internationaal recht soms dient ter compensatie of camouflage van het gebrek aan fysieke middelen. Nederland is daarvan een interessant voorbeeld. Toen Nederland direct na de Tweede Wereldoorlog te maken kreeg met de Indonesische strijd voor onafhankelijkheid probeerde het zich tegen de zware internationale druk te verweren met het argument dat andere landen zich niet mochten mengen in wat Den Haag als een binnenlandse aangelegenheid beschouwde. Ruim tien jaar later beriep de Nederlandse regering zich op het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's om niet toe te geven aan de Indonesische eis tot gebiedsoverdracht van Nieuw-Guinea. Anderzijds is het evenzeer waar dat dominante landen hun stempel hebben gedrukt op de inhoud van het recht. Zo waren ze in staat de juridische erkenning van bepaalde voorrechten af te dwingen. Sprekende en nog steeds actuele voorbeelden zijn de status van permanent lid van de VN-Veiligheidsraad (met vetomacht) en die van kernwapenstaat onder de bepalingen van het non-proliferatieverdrag. Ook hebben deze landen zich niet zonder succes sterk gemaakt voor een zeer ruime uitleg van wezenlijke onderdelen van het internationaal recht, zoals het recht op zelfverdediging. Zo worden vandaag met een beroep op dit recht militaire aanvallen op terroristen met behulp van drones buiten directe conflictgebieden

gerechtvaardigd. Daar waar de grote mogendheden niet in staat waren hun vitale belangen in verdragen veilig te stellen, bestond een gereede kans dat zij niet toetraden. Onwillekeurig denkt men aan de weigering van de VS, Rusland en China het Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof te ratificeren. De grote landen plaatsten zich in deze gevallen misschien niet boven, maar dan toch wel naast het recht.²⁰ Daarnaast eisten ze extraterritoriale jurisdictie op in het geval van de naleving door derde landen van Amerikaanse sanctiewetgeving. Zo legde de Amerikaanse rechter in 2014 de Franse bank BNP Paris een boete van bijna 9 miljard dollar op vanwege het negeren van de Amerikaanse sanctiewetgeving tegen Soedan, Iran en Cuba.

Maar deze schets van de omgang van machtige staten met het internationale recht vertelt niet het hele verhaal. Daarin ontbreekt een wezenlijk element als het gaat om machtige staten die leiding aan andere landen geven. Zoals ik al eerder aanduidde: de uitoefening van leiderschap gaat met hoge kosten gepaard, indien bevriende landen onwillig zijn deel te nemen aan bepaalde internationale acties of beleid te ondersteunen. Kosten in termen van reputatieschade en afwijzing van lastenverdeling. Het feit dat hegemoniale mogendheden bereid zijn een groot deel van de lasten van publieke goederen te dragen betekent nog niet dat zij in staat zijn nagenoeg de gehele last op zich te nemen. Het fenomeen van de *imperial overstretch* is een bekend thema in de analyse van de neergang van grote mogendheden. Bijna al deze mogendheden zijn bezweken onder ongeremde expansie en overbelasting.²¹ De ervaring na 1945 lijkt uit te wijzen dat het leiderschap van staten die zich aan de internationale rechtsregels houden kan rekenen op een bredere acceptatie en dus een grotere legitimiteit dan van staten die het recht niet of nauwelijks respecteren. Respect voor het recht is veelal beslissend voor de vraag of leidende staten erin slagen zoveel mogelijk landen achter zich te krijgen en de kosten van leiderschap te spreiden. Een zekere beperking van de eigen bewegingsruimte is daarbij onvermijdelijk. Handelingen van grote mogendheden die hechten aan legitimiteit van hun op-

treden mogen niet al te ver afwijken van de standaarden die minder machtige landen als fair en rechtvaardig zien, omdat het beroep op het recht anders zijn geloofwaardigheid verliest. Er is daarom sprake van een spanning tussen enerzijds de handelsvrijheid van de leidende staat en anderzijds de behoefte aan legitimiteit.

Meer in het algemeen geldt dat een neiging het internationaal recht naar de eigen hand te zetten de kans groter maakt dat in het internationale stelsel tegenkrachten worden uitgelokt. Tegenkrachten in de vorm van coalities van ontevreden landen of verhoogde inspanningen van een opkomende macht om de positie van de zittende hegemoniale staat uit te dagen. In het verlengde hiervan is er zoiets als wat James Madison, één van de *founding fathers* van de Amerikaanse Unie, ooit de ‘condition of uncertainty’ noemde.²² Ook voor leiders van machtige staten is er een belangrijk motief het internationaal recht ernstig te nemen. Ze moeten, als ze tenminste belangen op langere termijn willen veilig stellen, rekening houden met de dag waarop hun land niet meer de sterkste is en is aangewezen op de bescherming van het recht. Het was precies op grond van deze overweging, het vooruitzicht van verlies aan onaantastbaarheid, dat Eric Posner en John Yoo Amerikaanse beleidsmakers het volgende voorhielden:

“... America should bind itself and the world to the strict adherence to international law and international institutions such as the United Nations and the World Court. When America is no longer so mighty, it will be grateful for the protection these institutions offer to the weak against the strong.”²³

Het kan geen verbazing wekken dat de keuzes die in dit verband worden gemaakt – die tussen beleidsvrijheid en legitimiteit en die tussen belangen op de korte en langere termijn – variëren, al naar gelang de ideeën van de persoon van de politieke leider en de politieke constellatie waarin deze verkeert. En uiteraard is ook de aard van het politieke regime, open of gesloten, van belang. Ook zij die geloven in de relatieve autonomie van de buitenlandse politiek, met haar veronderstelde eigen wetmatigheden, zullen moeten erkennen dat het nogal

wat uitmaakt of een leidende mogendheid een democratisch bestuur heeft en respect toont voor het idee van de rechtsstaat of niet. Het onderscheid dat wel wordt gemaakt tussen goedaardige en kwaadaardige hegemoniale mogendheden heeft hier veel mee te maken.

De Verenigde Staten als leidende mogendheid

Ik beseft dat mijn uiteenzettingen tot zover een tamelijk abstract karakter hadden. Het wordt daarom tijd dat ik nu inga op de wijze waarop de Verenigde Staten na de Tweede Wereldoorlog heeft geprobeerd zijn leiderschapsrol te legitimeren. Eerder heb ik gezegd dat de VS na 1945 algemeen als wereldleider wordt beschouwd. Deze uitspraak verdient enige nuancering. Zeker, Amerika kwam uit de oorlog als verreweg het machtigste land, economisch uitzonderlijk sterk met een aandeel van bijna de helft in de wereldproductie en bovendien in het bezit van het kernwapen, dat zijn ontzagwekkende kracht tegen Japan had getoond. Even belangrijk was dat anders dan na de Eerste Wereldoorlog het Congres in grote meerderheid bereid was een actieve internationalistische rol te steunen. Het isolationisme leek definitief verslagen. Maar het Amerikaanse leiderschap dat in de naoorlogse jaren gestalte zou krijgen was verre van universeel en allesomvattend. Dit wil zeggen: het strekte zich niet uit tot alle landen en in alle relevante domeinen.²⁴

Het bijzondere van de internationale orde zoals deze na 1945 zou groeien, is het naast elkaar bestaan van twee parallelle beheersstructuren. Er was een structuur, min of meer architectonisch opgezet, ter regulering van de wereldeconomie. Ik doel hier uiteraard op het stelsel van afspraken van Bretton Woods en GATT, met zijn nadruk op de formele regels van vaste wisselkoersen, vrijmaking van handel en non-discriminatie. Een andere structuur ontstond zonder vooropgezet plan ter bewaking van het militair-strategisch evenwicht volgens de informele regels van de nucleaire afschrikking. Het Amerikaans leiderschap in de eerste structuur, de zgn. liberale economische orde, die overigens in hoofdzaak uit de westerse landen bestond,

was in de eerste 25 jaar vrijwel onbeperkt. Gewezen is al op het grote aandeel van de VS in de wereldeconomie. Dit aandeel zou door de groeiende welvaart in Europa en Japan wel geleidelijk verminderen, maar nog steeds aanzienlijk hoger blijven dan van welk land ook. De VS trad op als breekijzer in het slechten van handelsbarrières en fungeerde als vangnet in het internationale geldstelsel. De positie van de dollar als belangrijkste reservevaluta en betaalmiddel in de wereld bleek echter niet onaantastbaar toen in 1971 de Amerikaanse regering besloot de vrije inwisselbaarheid van dollar in goud, tegen een vaste prijs, los te laten. Zij was hiertoe gedwongen als gevolg van grote tekorten op de begroting en de betalingsbalans. De regel van de vaste wisselkoersen bleek niet meer te handhaven. Ook moest de VS in de daarop volgende jaren bij de internationale handelsbesprekingen de groeiende economische macht van Japan en de Europese Gemeenschap ondervinden. Toch bleef het de economische agenda in belangrijke mate bepalen en een leidende rol in de wereldeconomie vervullen, ook al omdat de dollar zijn positie als sterkste munt ruimschoots wist te handhaven.

Een geheel ander beeld doet zich voor in de context van de geopolitiek, de strijd om de beheersing van grondgebied en wereldzeeën. In militair-strategisch opzicht moest de VS zijn gelijke erkennen in de Sovjetunie. Men spreekt dan ook van een bipolaire veiligheidsorde. In deze orde treedt de VS als leider op van een brede coalitie van westerse landen die de militaire bescherming van de VS zochten tegen een veronderstelde Sovjetdreiging. Of deze perceptie reëel was of niet, een feit is dat de leiders in het Kremlin een onvoorstelbaar groot deel van het economisch product van hun land staken in de militaire sector. De vraag was niet of de Sovjetunie een militair-industrieel complex had; zij was het. Dit ging wel ten koste van de levensstandaard van de bevolking en de hoge militaire lasten hebben uiteindelijk bijgedragen aan de ondergang van het communistisch regime. De uitspraak van Helmut Schmidt, de Sovjetunie was niet veel meer dan Boven-Volta (het huidige Burkina Faso) plus atoomraketten,²⁵ was minder absurd dan het misschien lijkt.

De rivaliteit tussen de VS en de Sovjetunie, weldra supermogendheden genoemd, werd het overheersende thema in de internationale betrekkingen van de naoorlogse decennia, zij het dat de nasleep van dekolonisatie en de opmars van de beweging van de niet-gebonden landen een belangrijk zijtoneel vormden. Dat men na 1945 te maken krijgt met twee verschillende soorten van internationaal beheer vloeide voort uit het feit dat de Sovjetunie nadrukkelijk niet deel uitmaakte van de economische wereldorde. De buitenlandse handel van dit land stelde weinig voor; de Sovjeteconomie was in hoge mate op zelfvoorziening gericht. Het model van de centraal geleide economie verhiel zich bovendien slecht tot de internationale regels van vrijhandel en concurrentie.

Wat lag aan de basis van de legitimiteit van het Amerikaanse leiderschap, zowel als dragende mogendheid van de wereldeconomie en als onbetwiste aanvoerder van het westerse stelsel van militaire bondgenootschappen? Afgezien van het prestige waaruit de VS na de oorlog gedurende een reeks van jaren kon putten als bevrijder van de slachtoffers van nationaal-socialisme en fascisme, rustte die legitimiteit in feite op drie verschillende pijlers. De eerste pijler bestond uit de publieke goederen (of diensten) die de VS zoveel andere landen aanbood. Het was bereid een onevenredig deel van de kosten voor zijn rekening te nemen om op te treden als stabilisator van de wereldeconomie en handhaver van het internationaal machtsevenwicht. Door genereus te zijn handelde de Amerikaanse regering overigens nadrukkelijk in het eigen belang. Niemand beter dan Josef Joffe heeft de essentie van de Amerikaanse politiek verwoord: "Do good for others in order to do well for yourself."²⁶ Met andere woorden, jaag je eigenbelang na door de belangen van andere landen te dienen.

Als grootste exporteur in de wereld en grootste buitenlandse investeerder had de VS als geen ander land veel voordeel van de bescherming van de handelsroutes, zeevaartverbindingen en een vrije toegang tot afzet- en grondstofgebieden. Ook was de VS zeer gebaat bij de verzekering van de veiligheid in de wereld

en speciaal in de Oude Wereld. Een denkbare heerschappij van de Sovjetunie over geheel Europa zou vermoedelijk de positie van de VS als wereldmogendheid ernstig hebben verzwakt. Want in dit scenario zou aan Amerika's grootste tegenstrever zich de gelegenheid hebben voorgedaan het grote economische en bevolkingspotentieel van West-Europa dienstbaar te maken aan machtspolitieke doelstellingen. Europa gold daarom als de eerste verdedigingslinie van de VS. Ondanks het Amerikaanse eigenbelang profiteerden de kleinere landen in ruime mate van de Amerikaanse inspanningen. Daarmee verzekerde de VS zich van hun steun. De VS stelde zelfs Duitsland en Japan, de grote verliezers van de Tweede Wereldoorlog, in staat zich te ontwikkelen tot geduchte economische concurrenten. Het contrast met de bejegening van het overwonnen keizerlijke Duitsland na de Eerste Wereldoorlog kon niet groter zijn.

De tweede pijler onder de legitimiteit werd gevormd door de ideële rechtvaardiging van het Amerikaanse leiderschap. Na de Tweede Wereldoorlog treedt de VS naar voren als de zelfbenoemde promotor van universele waarden van democratie, vrijheid en rechtsstaat. Het manifesteert zich als land met een duidelijke missiedrang, geworteld in het geloof in een *manifest destiny*, ofwel een bijzondere lotsbestemming. Het geloof ook in een voorbeeldrol: Amerika als *The shining city on the hill*. Om de ideële waarden te beschermen moest Amerika zo nodig bereid zijn een hoge prijs te betalen. In de onsterfelijke formulering van John F. Kennedy: "Let every nation know, whether it wishes us well or ill, that we shall pay any price, bear any burden, meet any hardship, support any friend, oppose any foe to assure the survival and the success of liberty."²⁷ Dat er in de praktijk soms een brede kloof gaapte tussen retoriek en daden staat buiten kijf. Men hoeft slechts de interventies in Vietnam, Chili en andere landen voor de geest te halen om zich te realiseren hoeveel krediet Amerikaanse presidenten van tijd tot tijd verspeelden. Maar waar het uiteindelijk om gaat is dat de VS, ondanks deze ontsporingen, in de ogen van de landen die afhankelijk waren van zijn bescherming voldoende geloofwaardigheid behield om te handelen uit naam van wat

ooit de vrije wereld heette. Het zelfreinigend vermogen van het Amerikaanse politiek systeem speelde hierbij een belangrijke rol. Was het niet de Tocqueville die ooit schreef: "The greatness of America lies not in being more enlightened than any other nation, but rather in her ability to repair her faults."²⁸ Kritiek op de VS werd vaak gemengd met bewondering, zo niet jaloezie, voor de dynamiek van de Amerikaanse samenleving en ontzag voor haar technologie en economie. De ambivalentie in de beoordeling van de VS kan misschien het beste onder woorden gebracht door te verwijzen naar de uitroep van de anti-Amerikaanse demonstrant in Kolkata (Calcutta): "Yankee go home! And take me with you."²⁹

En dan is er nog een derde pijler van legitimiteit. Die hield verband met de stijl van het Amerikaanse leiderschap. In tegenstelling tot die van vroegere leidende mogendheden was deze consensueel van aard. Ik herinner eraan dat de naoorlogse Amerikaanse regeringen de vooruitziende blik hadden het initiatief te nemen tot de oprichting van een reeks van multilaterale instellingen. Daarin zaten bondgenoten en bevriende landen formeel als gelijken mee aan tafel. Weliswaar zat de VS aan het hoofd en bepaalde het in belangrijke mate de agenda, maar de uitvoering deed het zoveel mogelijk in overleg met zijn partners. Wat speciaal de NAVO betreft kwamen de Europese bondgenoten vaak pas in beweging nadat Washington met voorstellen was gekomen. Er was echter ruimte voor aanpassingen. Natuurlijk was er sprake van wisselingen in de tijd. Er zijn perioden aan te wijzen waarin werd geklaagd over al te nadrukkelijk Amerikaans leiderschap, er waren ook perioden waarin kritiek werd geleverd op een gebrek daaraan. Maar door de bank genomen was de acceptatie groot. Het consensuele karakter van het Amerikaans leiderschap sloot overigens niet uit dat de VS van tijd tot tijd flinke druk op onwillige regeringen moest uitoefenen teneinde tot een gemeenschappelijk standpunt of optreden te komen. Dat was bijvoorbeeld in de eerste helft van de jaren '80 het geval toen Washington te maken had met omvangrijk Europees verzet tegen plaatsing van nieuwe kernwapens in West-Europa. Druk om tot over-

eenstemming te geraken kan men beschouwen als de onvermijdelijke prijs van collectieve actie.

Met het einde van de Koude Oorlog en de ineenstorting van de Sovjetunie, formeel eind 1991, gingen de beide beheersstructuren waarover ik eerder sprak, die van de economie en die van de veiligheid, in elkaar over.³⁰ Vooral militair was de positie van de VS als enig overgebleven supermogendheid onaantastbaar. Er kon geen twijfel over bestaan dat het primaat in de wereldpolitiek bij de VS lag. De VS nam 45 tot 50% van de militaire uitgaven in de wereld voor zijn rekening. Het land werd op de troon gehesen van het nieuwe Rome. Men ging naar het voorbeeld van de *Pax Romana* spreken over een *Pax Americana*, een wereldorde die steunde op het leiderschap van de VS. Termen als 'preeminent power', 'hyperpuissance' en 'Ueberpower' werden gemunt om de uitzonderlijke machtspositie van het land te typeren. De vraag is gesteld waarom het leiderschap van de VS gedurende een reeks van jaren niet is uitgedaagd. Dan kom ik bij de theorie van het realisme, "the theory that everyone loves to hate". Deze theorie gaat uit van het inherente competitieve karakter van de internationale politiek als gevolg van de afwezigheid van een centrale autoriteit. Op grond daarvan voorspelt zij dat een unipolaire machtsstructuur de tegenkrachten oproept die een einde maken aan de hegemoniale positie van een land. Zwakkere landen, zo luidt de redenering, proberen zich tegen de machtigste staat te beschermen door zich aaneen te sluiten in een coalitie teneinde het machts evenwicht te herstellen.³¹

Verskillende verklaringen zijn opgesteld voor de veronderstelde anomalie van het uitblijven van een dergelijke coalitie.³² Daar is ten eerste de gedachte dat Amerika's potentiële rivalen hebben berust in het leiderschap van de VS, omdat ook zij profiteerden van de Amerikaanse inzet voor een open handelsstelsel en veilige zeeverbindingen. Een tweede verklaring luidt dat de VS onder de presidenten George H. Bush en William J. ("Bill") Clinton gemeenschappelijke frontvorming wist te voorkomen doordat het een succesvolle diplomatieke strategie

volgde. Deze was erop gericht de politieke afstand van de VS tot deze rivalen kleiner te houden dan die tussen de rivalen onderling. Minister van buitenlandse zaken James Baker zinspeelde erop dat de wereld de contouren ging aannemen van een spaakwielmodel. Daarin functioneerde de VS als het middelpunt, de naaf, terwijl de andere landen zich aan de uiteinden bevonden. Elk land kon zijn bestemming alleen bereiken door een route te volgen die via de VS liep.³³ Historische vergelijkingen zijn in dit verband ook gemaakt met de soort van verdeel-en-heers politiek die Bismarck ooit heeft gevoerd.³⁴

Er is nog een derde verklaring. Die houdt de constatering in dat het verschil in macht tussen de VS en landen als China, India en Rusland zo groot was dat zelfs hun gecombineerde macht niet toereikend zou zijn om de VS de voet dwars te zetten. China, in het bijzonder, was wel bezig zijn achterstand in te halen maar handelde volgens het adagium van Deng Xiaoping dat het zijn sterkte moest verbergen en geduld hebben ("hiding your strength and biding your time"). William Wohlforth meende zelfs dat de logica van de *balance of power* was overwonnen doordat de internationale machtsongelijkheid te groot was geworden. Geen land zou in de voorziene toekomst in staat zijn het primaat van de VS aan te tasten.³⁵

Om het spoor van de legitimiteit te vervolgen voeg ik nog een vierde verklaring toe: tijdens de regeerperiode van de zojuist genoemde presidenten, tussen 1989 en 2001 dus, was de VS over het algemeen terughoudend in het gebruik van zijn militaire macht; bovendien koos het nadrukkelijk voor de weg van de multilaterale samenwerking. Nergens kwam dit duidelijker naar voren als bij de Eerste Golfoorlog (1990-91)³⁶, die een eind maakte aan de bezetting van Koeweit door Irak. De door de Amerikanen geleide militaire operatie *Desert Storm* werd breed gesteund, ook door landen die niet tot Amerika's traditionele bondgenoten zijn te rekenen. Ook onderkende de Amerikaanse regering het belang om binnen de grenzen van het internationaal recht te blijven, al blijft de strikte legaliteit van de Kosovo-operatie in 1999 nog steeds omstreden. Maar over

het algemeen zijn op het Amerikaanse beleid in de periode die volgde op het eind van de Koude Oorlog de woorden van toepassing die Andrew Hurrell schreef:

“A rational hegemon in an age of globalization would understand the importance and utility of soft power and self-restraint. In return for this self-binding and the procedural legitimacy it would create, and in return for US-supplied global public goods and the output legitimacy that they would create, other states would acquiesce and accept the role of the United States as the owner and operator of the system.”³⁷

Afbrokkeling van het Amerikaanse leiderschap

Het verlichte inzicht dat de acceptatie in de wereld van Amerika's positie als wereldleider niet alleen afhankelijk was van de onmisbare diensten die de VS verschaftte, maar ook van zijn zelfbeperking en minimaal respect voor internationale regels, zou uiteindelijk ten prooi vallen aan hubris, aan arrogantie van de macht of – om de term van Michael Mandelbaum te lenen – geopolitieke dronkenschap.³⁸ Ik ben dan aangekomen bij het presidentschap van George W. Bush, vooral in zijn eerste regeerperiode (2001-2005). Zoals bekend zijn twee gebeurtenissen bepalend geweest voor dit presidentschap: 9/11 en de Amerikaanse inval in Irak. De terroristische aanvallen van al-Qaida op doelen in New York en Washington maakten de kwetsbaarheid van de Amerikaanse samenleving aanschouwelijk; ze veroorzaakten onder het Amerikaanse volk dan ook een ongekennde mentale schok. President Bush reageerde door het terrorisme de oorlog te verklaren. En wie hem in de strijd tegen het terrorisme niet zou steunen, beschouwde hij als tegenstander. Het terroristische gevaar werd ook gebruikt als rechtvaardiging om in 2003 een eind te maken aan het bewind van Saddam Hussein in Irak.

De Amerikaanse Midden-Oosten politiek in deze periode valt niet goed te begrijpen zonder aandacht te besteden aan de grote invloed van het neoconservatisme op een aantal sleutelfiguren in het Bush-kamp. Neoconservatisme staat voor een hybride ideologie die twee verschillende tradities in de

Amerikaanse buitenlandse politiek met elkaar probeerde te verzoenen: wilsoniaans idealisme en hamiltoniaans realisme.³⁹ De bevordering van de democratie heette in het belang van de Amerikaanse veiligheid te zijn. Want als het leerstuk van *democratic peace* algemene geldingskracht had, zouden ook in het Midden-Oosten democratisch bestuurde landen niet tegen elkaar vechten. Zelfs Israël zou dan veilig zijn. Zo nodig moest de democratie van buiten op de punt van het geweer worden opgelegd. In de kring van president Bush bestond de overtuiging dat de VS dit ongestraft kon doen omdat sprake was van het ‘unipolaire moment’, de bijzondere fase van een ongeëvenaarde Amerikaanse machtspositie waarin de wereld zich bevond. Deze overtuiging ging hand in hand met minachting van het gezag van bijvoorbeeld de Veiligheidsraad van de VN. Weinig verhullend waren in dit verband de woorden die president Bush in zijn *State of the Union*-boodschap van januari 2004 sprak: “America will never seek a permission slip to defend the security of our people.”⁴⁰

11

De VS dreef af naar een politiek van unilateralisme, van eenzijdige politieke handelingen. Dit bracht de Amerikaanse regering in aanvaring met het internationaal recht. Het Amerikaanse *exceptionalism*, het geloof in de uitzonderlijkheid van de eigen internationale missie, had meer en meer de gedaante aangenomen van Amerikaans *exemptionalism*⁴¹, de aanspraak op vrijstelling van internationale rechtsregels. In veler ogen ontbrak aan de militaire interventie in Irak een toereikende volkenrechtelijke grondslag.⁴² Daarnaast maakten Amerikaanse autoriteiten zich schuldig aan schendingen van het internationale humanitair recht. Terrorismeverdachten werden aan folterpraktijken blootgesteld en een eerlijk proces ontzegd. Guantanamo en Abu Ghraib werden de symbolen van een ontluistering van het Amerikaanse moreel gezag. Vlak na zijn aantreden had president Bush al twijfel gezaaid aan zijn inzet voor overeenkomsten inzake wapenbeheersing door de opzegging van het ABM-verdrag, het verdrag betreffende de beperking van antiraketverdediging. Ik heb in dit verband geen moeite te erkennen dat de theorie van hegemoniale stabiliteit,

naast grote verklarende kracht, ook een blinde vlek heeft. Een blinde vlek voor de mogelijkheid van misbruik van macht door de leidende mogendheid, ook wanneer deze een democratisch regime heeft.

Het Amerikaanse unilateralisme dat de regering Bush demonstreerde, lokte pogingen tot *soft balancing* uit, een voorzichtig zoeken naar politiek tegenwicht door andere spelers. Dit uitte zich allereerst in de afstand die Frankrijk, Duitsland en enkele van Amerika's kleinere bondgenoten namen van het Irakese avontuur. Hoewel het praktische effect van het verzet in de eigen familie nihil was, deed het wel afbreuk aan de legitimiteit van het Amerikaanse leiderschap. De reactie op het unilateralisme uitte zich ook in groeiende kritiek van opkomende landen, China voorop, die zich niet langer wensten neer te leggen bij de leidende rol van de VS in de wereld. De retoriek van het 'anti-hegemonisme' van deze landen keerde zich tegen elke vorm van alleenheerschappij. Ze ging niet alleen gepaard met eisen tot meer invloed in de gevestigde multilaterale instellingen, maar leidde ook tot initiatieven voor de oprichting van parallelle internationale organisaties, zoals de Shanghai Cooperation Organization en later in BRICS-verband een Nieuwe Ontwikkelingsbank en Stabiliteitsfonds. De eerder besproken voorspelling van het realisme leek dan toch met vertraging uit te komen, zij het in beperkte mate. De pretentie van de VS een model voor de wereld te zijn en de toekomst in eigendom te hebben, ik gebruik de formulering van Barry Buzan,⁴³ werd vervolgens een grote slag toegebracht met het uitbreken van de financiële crisis in 2007-2008. Deze crisis was immers in de VS ontstaan, *made-in-the-USA*. De sterk verminderde aantrekkingskracht van het Amerikaanse economisch en financieel systeem die hiervan het gevolg was droeg mede bij aan de crisis in de legitimiteit van het Amerikaanse leiderschap waarvan geleidelijk aan kon worden gesproken.

De verkiezing van president Obama in november 2008 leek te zorgen voor een ommekeer. Weloverwogen nam hij afstand van de politieke erfenis van zijn voorganger. De VS zou geen

buitenlandse interventies meer ondernemen die niet werden gesteund door zijn bondgenoten en die strijdig waren met het internationaal recht. Tot een herstel van de oude Amerikaanse leiderschapspositie leidde dit echter niet. Daarvoor zijn twee belangrijke structurele oorzaken aan te wijzen. De eerste is de relatieve neergang van de Amerikaanse macht als onvermijdelijk gevolg van het groeiende aandeel van China en in mindere mate India en Brazilië in de wereldeconomie. Zeker, de VS bleef nog steeds het machtigste land, gezegend als het was met een gunstige geografische ligging, een overvloed aan natuurlijke rijkdommen, een relatief jonge bevolking, de beste universiteiten en met een zeer dynamische technologische sector. Het bijzondere van de Amerikaanse technologie was (en is nog steeds) dat deze na ontwikkeling onmiddellijk in de hele wereld wordt toegepast, van iPhones en mobiele netwerken tot Facebook.⁴⁴ Daardoor behield de VS ook zijn aantrekkingskracht voor talenten uit de gehele wereld. Bovendien veranderde weinig in de situatie dat het als enig land het vermogen bezat omvangrijke strijdkrachten naar elk deel van de wereld te verplaatsen. Nog steeds beschikte het over een mondiaal netwerk van allianties met meer dan 750 militaire bases in meer dan 100 landen. Het is evenzeer waar dat nog steeds weinig of geen resultaten van internationale onderhandelingen konden worden geboekt zonder dat de VS zich actief met de agenda van die onderhandelingen bemoeide en zijn gewicht in de schaal wierp. Ongeacht of het nu ging om nucleaire veiligheid, over de redding van het mondiale financieel stelsel of klimaat. In zoverre bleef de VS de *indispensable nation* waarover Madeleine Albright als minister van buitenlandse zaken aan het eind van de jaren '90 sprak.

Maar tegelijk nam het vermogen om ontwikkelingen in de wereld te sturen verder af. Misschien was het Amerikaanse engagement onmisbaar om tot oplossingen te komen, maar het was lang niet in alle gevallen voldoende. Er was een nieuwe werkelijkheid ontstaan. Niet alleen was men getuige van een *power transition*, een verschuiving in het internationale krachtenveld van oude naar nieuwe machten. Ook was sprake van een ver-

schijnsel dat met het woord *power diffusion* wordt aangeduid.⁴⁵ Hiermee wordt bedoeld op een verspreiding of het weglekken van de macht van de staat naar onder meer autonome religieuze en etnische groepen, vaak met een gewelddadig karakter.

De tweede oorzaak van de verzwakking van het Amerikaanse leiderschap is gelegen in de sterk gewijzigde interne politieke situatie in de VS. Niemand zal betwisten dat de groeiende polarisatie tussen Republikeinen en Democraten in de afgelopen jaren een verlamdende werking heeft gehad op de besluitvorming. *Gridlock* is het woord dat hiervoor is gebruikt. Dit werkte ook door in het buitenlands beleid. In een democratie is een breed binnenlands draagvlak een noodzakelijke voorwaarde voor effectief internationaal leiderschap. Daaraan heeft het tot schade van de Amerikaanse inzet wereldproblemen op te lossen, ontbroken. Het is geen toeval dat Amerikaanse presidenten hun grootste successen behaalden in periodes waar sprake was van *bipartisan foreign policy*, een beleid dat stoelde op brede overeenstemming tussen de twee grote Amerikaanse politieke partijen. Het beroep op de oude stelregel, *politics stops at the water's edge*, in de context van de buitenlandse betrekkingen, vond in het Capitool sinds geruime tijd weinig of geen weerklank.

Naast de teloorgang van de binnenlandse politiek weegt de collectieve frustratie mee die zich van grote delen van het Amerikaanse volk meester heeft gemaakt over de grotendeels mislukte interventies in Irak en Afghanistan. De gedachte dat de VS in staat zou zijn het Midden-Oosten te herscheppen naar het evenbeeld van de westerse democratie is een grote illusie gebleken. Philip Stephens gebruikte een treffende formulering om de gewijzigde situatie te typeren: "The US remains the only power that matters everywhere, but Washington no longer thinks that everywhere matters."⁴⁶ Duidelijk werd dat een flink deel van de Amerikaanse bevolking niet langer bereid was de lasten van internationaal leiderschap, de *burdens of empire*, te dragen.⁴⁷ *Nation-building at home*, niet in onrustige landen ver weg, werd het parool in de Amerikaanse politiek. De steun

voor een sterk engagement met het buitenland was verzwakt. In de VS had zich een beeld vastgezet van een wereld die zich ondankbaar toonde tegenover een edelmoedig Amerika dat zoveel offers had gebracht voor de veiligheid en welvaart van andere volkeren. Het argument raakte uit het zicht dat die offers voor een groot deel ook het Amerikaanse belang hadden gediend. Het verlangen van veel Amerikanen op grotere afstand van de wereldproblemen te gaan staan, werd nog versterkt door de schaliegasrevolutie. Deze omwenteling op energiegelied heeft het idee versterkt van een afgenomen noodzaak om zich in een wespennest als het Midden-Oosten te steken.

Mijn uiteenzetting over de aantasting van het Amerikaanse leiderschap zou niet volledig zijn, indien ik voorbij zou gaan aan de wijze waarop president Obama invulling heeft gegeven aan zijn ambt.⁴⁸ Obama heeft de Amerikaanse kiezers de belofte gedaan dat hij een einde zou maken aan - wat hij noemde - de *perpetual war footing* van zijn land. In het bijzonder nam hij ook afstand van de opvatting van zijn voorganger dat zijn land in oorlog met het terrorisme verkeerde en dat het vooral met militaire middelen moest worden bestreden. Dit sloot overigens de veelvuldige uitschakeling van terroristische leiders met droneaanvallen niet uit. Wie op zoek is naar het duidelijk strategisch concept van Obama's buitenlandse beleid komt bedrogen uit. Zoals hij zelf bekende was, "Don't do stupid stuff",⁴⁹ het leidende beginsel van zijn beleid. Zijn wereldbeeld leek te zijn doortrokken van een mengeling van ideeën.⁵⁰ Hij was internationalist in die zin dat de VS zich niet mocht afkeren van de wereld en zich moest inzetten voor multilaterale samenwerking en versterking van internationale regels. Als geen ander onderkende hij het belang van legitimiteit. Legitimiteit was de tegenpool van misbruik van macht. Tegelijk kon hij ook realist worden genoemd omdat hij vond dat hij als president de levens van Amerikaanse militairen alleen in de waagschaal mocht stellen indien sprake was van een directe bedreiging van de nationale veiligheid. Humanitaire rampen alleen waren daarvoor geen voldoende reden. Dit verklaart zijn grote aarzeling om in te stemmen met de interventie in Libië van 2011 en

zijn weigering nadien om op grote schaal in te grijpen om een eind te maken aan de agressie van de Syrische president Bashar al-Assad tegen zijn eigen bevolking.

President Obama had de overtuiging dat de VS niet in elke internationale crisis het voortouw moest nemen. Hij was zich als geen ander bewust van het gevaar van overbelasting. Bij voorkeur deelde hij de verantwoordelijkheid voor internationaal optreden met andere landen, ook om niet alleen de lasten te hoeven dragen. Soms vond hij, Libië is weer het voorbeeld, dat Europese bondgenoten en bevriende Arabische landen op de stoel van de bestuurder moesten plaats nemen. Over zijn opstelling destijds verklaarde hij: “Real leadership creates the conditions and coalitions for others to step up as well; to work with allies and partners so that they bear their share of the burden and pay their share of the costs.”⁵¹ Deze definitie van leiderschap heeft hem het verwijt van *leadership from behind* opgeleverd, een uitdrukking die natuurlijk dicht in de buurt komt van een contradictie. De vraag dringt zich bijna onvermijdelijk op of Obama's door intellectuele twijfel ingegeven prudentie,⁵² zijn scepsis over het nut van militair ingrijpen en zijn natuurlijke afkeer van het aangaan van de confrontaties, zelfs indien zelf betrokken rode lijnen werden overschreden,⁵³ Rusland en China hebben aangemoedigd territoriale ambities om te zetten in daden. Hoewel deze vraag moeilijk te beantwoorden is, kan niet worden betwist dat onder zijn presidentschap niet alleen de twijfel is gegroeid aan het vermogen van de VS als ordehandhaver op te treden maar ook aan de vastbeslotenheid dit te doen.

Waarschijnlijk heeft de eerder door mij vastgestelde stemming onder delen van het Amerikaanse volk dat de wereld zich ondankbaar had getoond tegenover de offerbereidheid van de VS bijgedragen aan de verkiezing van Donald Trump tot president. De tegenstanders van de nieuwe president zullen moed putten uit de bekende wijsheid dat het geniale van de Amerikaanse grondwet is dat zij de schade beperkt die één president kan aanrichten. Er is zelfs beweerd dat het Ame-

rikaanse politiek stelsel ontworpen is door briljante geesten, opdat idioten ermee overweg zouden kunnen.⁵⁴ Maar het probleem is natuurlijk dat het mechanisme van controle en tegenwicht, *checks and balances*, zich het minst sterk doet gelden op het terrein van de buitenlandse betrekkingen. Daar geeft het privilege van de uitvoerende macht elke president immers veel bewegingsvrijheid, al zal hij – zoals ik eerder betoogde – niet zonder de steun van de eigen bevolking kunnen. Zonder twijfel markeert de politieke geloofsbelijdenis die Donald Trump onverholven heeft afgelegd, *America first*, een breuk met de centrale gedachte die alle naoorlogse Amerikaanse presidenten in verschillende toonaarden hebben uitgedragen, de gedachte dat de VS er beter van wordt indien het bereid is een leidende rol in de wereld te spelen, hoe ondankbaar en frustrerend die rol onder omstandigheden ook kan zijn.⁵⁵ Klaarblijkelijk meent de huidige president dat de voordelen van de multilaterale samenwerking niet opwegen tegen de kosten die zijn land voor de instandhouding daarvan moet maken. Het idee dat men in deze tijd diplomatie kan bedrijven bij wijze van zakelijke transactie met afzonderlijke landen op basis van een eenvoudige winst- en verliesrekening houdt een ernstige miskennis in van het veranderde karakter van de buitenlandse politiek. Nationale belangen worden sinds lange tijd met vele andere landen gedeeld en een verminderde beschikbaarheid van collectieve goederen schaadt bij uitstek een wereldmogenheid, die de VS onverminderd is. Op dit ogenblik valt onmogelijk te zeggen of, en zo ja in welke mate, de standpunten van de nieuwe Amerikaanse president door de werkelijkheid zullen worden ingehaald dan wel door enige sleutelfiguren in zijn regering gecorrigeerd.

Aflossing van de wacht: China als successiestaat?

Is het met de sterke twijfel over de houdbaarheid en continuïteit van het Amerikaanse leiderschap die nu is gaan overheersen, denkbaar dat China, onbetwist de sterkste van de opgekomen landen, de rol van de VS als wereldleider in de voorziene toekomst gaat overnemen?⁵⁶ De gedachte aan China als successiestaat past in een bepaalde visie op de dynamiek van

het statenstelsel die nauw verbonden is met de theorie van de lange cyclus van wereldleiderschap, die vooral door George Modelski is ontwikkeld.⁵⁷ Volgens deze theorie zal elke leiden-de mogendheid na enkele tientallen jaren worden uitgedaagd en afgelost door een opgekomen grote mogendheid. Deze doorloopt op haar beurt een stadium van opkomst, bloei en verval. Over de oorzaken van het verval van leidende mogend-heden bestaan uiteenlopende verklaringen: deze variëren van toenemende kosten om het leiderschap voort te zetten in het licht van bedreigingen door opkomende landen, de – al eerder aangeduide – neiging om meer verplichtingen aan te gaan dan het economisch potentieel toelaat en ongelijke economische groeivoeten.⁵⁸ Ook wordt dit verval toegeschreven aan verstar-ring die optreedt als gevolg van de druk van belangengroepen die vasthouden aan verworven posities en die te weinig open-staan voor vernieuwingen⁵⁹. Na de late Middeleeuwen zijn er volgens onderzoekers op zijn minst vijf periodes geweest waarin een mogendheid de heerschappij uitoefende: Portugal in de 16^e eeuw, de Republiek der Verenigde Nederlanden in de 17^e eeuw, Engeland zowel in de 18^e als de 19^e eeuw en de VS na 1945.⁶⁰ Vaak gaat de afwisseling van de heerschappij van de ene mogendheid door een andere gepaard met oorlog.⁶¹

Verwachtingen over een Chinees leiderschap in de wereld zijn aangewakkerd door het initiatief dat China nam tot ves-tiging van een Aziatische Infrastructuur Investeringsbank, die in 2015 haar beslag kreeg. Zoals ik al eerder memoreerde was hieraan al een jaar eerder de oprichting van een Nieuwe Ontwikkelingsbank als resultaat van de BRICS-samenwerking vooraf gegaan. Beide creaties maakten gedachten los over stappen die China zou zetten in de richting van een nieuwe internationale economische orde, parallel aan de bestaande instituties.⁶² Ze voedden ook speculaties over de vraag of in het bijzonder China erop uit was zijn rol van internationale *rule taker* te veranderen in die van *rule maker*.⁶³ Een andere ontwik-keling die scheen te wijzen op een bereidheid van China tot het dragen van grotere internationale verantwoordelijkheden betreft het *One Belt, One Road* (Eén gordel, één weg) initiatief.

Deze eigentijdse versie van de oude Zijderoute voorziet in een reusachtig netwerk van verbindingen, zowel over land als over zee, dat zich van China over het Aziatische continent tot Europa en Afrika uitstrekt. In het plan kan men de intentie van China zien om fors te investeren in een infrastructureel project dat kan dienen als hefboom van samenwerking met nationale en regionale overheden in tientallen geïnteresseerde landen.⁶⁴

Het moet mij van het hart dat het huidige debat over China's rol in de wereld nogal eenzijdig is. Meestal is het gericht op de vraag of China's materiële capaciteiten toereikend zijn om de lasten van internationaal leiderschap te dragen. Zal China ook in de toekomst in staat zijn economisch veel sneller te groeien dan de VS en de Europese landen? Wij weten dat extrapoleren een nogal gebrekkige manier is om vooruit te kijken. Maar zij die rekening houden met een verdere afvlakking van het groei-tempo kunnen wijzen op de vermindering van de beroeps-bevolking, de reusachtige belasting van het milieu en de nog steeds bestaande innovatiekloof tussen China en het Westen.⁶⁵ Een bron van onzekerheid vormt ook de vraag in hoeverre een verdere liberalisering van de Chinese economie te verzoenen is met het machtsmonopolie van de communistische partij.⁶⁶ Zal de zich uitbreidende middenklasse tevreden kunnen wor-den gesteld met materiële voordelen en bepaalde privileges, zoals de mogelijkheid om kinderen te laten studeren in het buitenland? Of zullen politieke vrijheden worden opgeëist die een bedreiging gaan vormen voor het genoemde machtsmo-nopolie, met moeilijk te wegen gevolgen voor de binnenlandse stabiliteit? David Shambough, één van de gezaghebbendste China-deskundigen in de wereld, acht de kans op een ontwik-keling in de richting van democratie, zelfs volgens het model van Singapore, niet erg groot. Omgekeerd geldt dit ook voor de mogelijkheid van een terugval naar een totalitair regime. De meest waarschijnlijke routes zijn volgens hem die van een 'hard' of een 'zacht' autoritair bewind.⁶⁷

Zeker zo belangrijk als de vraag of de materiële machtsbasis van China toereikend is om de lasten van wereldleiderschap te

dragen (en of het daartoe ook voldoende gemotiveerd zal zijn), is – om terug te keren naar het hoofdthema van deze rede – de aanvaardbaarheid van een Chinees leiderschap voor andere landen. Zou een dergelijk leiderschap aanspraak kunnen maken op een vergelijkbare mate van legitimiteit als waarop het Amerikaanse leiderschap lange tijd kon bogen? Voor allen die wensen vast te houden aan het westerse model van de democratie en de bescherming van de mensenrechten zal alleen al vanwege het repressieve karakter van het politieke regime in China het antwoord moeilijk bevestigend kunnen zijn. Hierop kom ik nog nader terug.

Maar ook om andere redenen is het scenario van een Chinese wereldorde of een exclusieve hoofdrol van China op het wereldtoneel, onaannemelijk. Een belangrijke reden is dat China, anders dan de VS, niet een universele ideologie uitdraagt. Het land wordt niet gedreven door missiedrang. Evenmin heeft het een enigszins samenhangende opvatting over de inrichting van de internationale samenleving waaraan China leiding zou moeten geven.⁶⁸ Kishore Mahbubani, oud-diplomaat en geverd hoogleraar aan de Lee Kuan Yew School of Public Policy in Singapore, kwam dan ook tot de volgende scherpe observatie:

“(…) China lacks a vision for the world. The Chinese mind has always focused on developing Chinese civilization, not developing global civilization. China today is willing to be a responsible stakeholder, but it shows little interest in leading the creation of a new global order.”⁶⁹

Volgens hem zouden de Chinese leiders zich er ook terdege van bewust zijn dat China nog tientallen jaren nodig zal hebben, voordat het in staat is een einde te maken aan de armoede op het platteland. Economische ontwikkeling geniet dan ook prioriteit.

Ik sluit me bij het oordeel van Mahbubani aan. Bij alle kritiek op de westerse dominantie blijven de Chinese leiders in gebreke zelfs maar de contouren van een nieuwe wereldorde aan te duiden. De officiële retoriek zoekt zijn toevlucht tot

algemeenheden als de wenselijkheid van een ‘multipolaire orde’, de creatie van een ‘harmonieuze wereld’, het streven naar ‘democratisering van de internationale betrekkingen’ of – meest recent – ‘een nieuw model van betrekkingen tussen grote mogendheden’. Buiten het officiële circuit hebben hedendaagse Chinese denkers, zoals de filosoof Zhao Tingyan,⁷⁰ wel meer concrete gedachten ontvouwd. Maar zij laten zich vooral inspireren door een geïdealiseerd beeld van het keizerlijke verleden van China dat weinig relevant lijkt voor de huidige situatie. Centraal in hun denken staat het oude Chinese concept van *Tianxia*, wat letterlijk “allen-onder-de-hemel” betekent. Het verwijst naar een universum waarin China als meest geciviliseerd deel het centrum vormt: het Rijk van het Midden.⁷¹ Wat het idee van “allen-onder-de-hemel” in de ogen van zijn aanhangers waardevol maakt is de utopische gedachte van een harmonieuze co-existentie tussen China en de landen in zijn omgeving, een weldadige *Pax Sinica*. In werkelijkheid heeft men echter in het oude China te maken met een hiërarchisch systeem, dat gestoeld was op principiële ongelijkheid. In dat systeem stond China de landen in de periferie een beperkte autonomie toe, maar tegelijk vertegenwoordigde het keizerlijk bewind op basis van suzeriniteit uiteindelijk het hoogste gezag. Vaste territoriale grenzen, zoals in Europa en elders gemeengoed, waren onbekend.⁷² China's buurlanden, in feite vazallen, waren schatplichtig aan de keizer, die dan ook heerste uit kracht van een hemels mandaat. Ook aan afgezanten van westerse landen, zelfs van het destijds machtige Engeland, werd de eis gesteld dat zij zich in het stof wierpen als eerbetoon aan de Chinese keizer, de roemruchte *kow-tow* praktijk.⁷³

Het behoeft geen betoog dat dit historisch model, dat trouwens binnen China zelf omstreden is,⁷⁴ nauwelijks kan dienen als voorbeeld van een wereldorde in de toekomst. Dit geldt des te meer daar het idee van een Chinees rijk dat in harmonie leefde met zijn buurvölker op een historische mythe berust. Regelmatig is er oorlog gevoerd. Overigens ligt het voor de hand een rechte lijn te trekken van het traditionele Chinese zelfbeeld als het rijk dat eeuwenlang het middelpunt van zijn wereld was

naar actuele aanspraken van Chinese leiders op hegemonie in Oost-Azië, ook al worden deze aanspraken op officieel niveau niet openlijk uitgesproken. Juist de herinnering aan het keizerlijk verleden leidt ertoe dat Chinese leiderschapsaspiraties in de regio diep worden gewantrouwd.

Een steeds terugkerend thema in westerse China-studies is de historische continuïteit van het land en het unieke karakter van de Chinese civilisatie. Een goed voorbeeld biedt Henry Kissinger, de kille analyticus van de logica van de machtspolitiek. In zijn boek *On China* treedt het moderne China naar voren als voortzetting van het oude Keizerrijk. Ook Kissinger vindt het belangrijk te onderstrepen dat China nimmer heeft geprobeerd zijn ideeën naar de buitenwereld te exporteren. Daarvoor waren de kenmerken van de Chinese cultuur te bijzonder en te uniek. De Chinese machthebbers trachtten wel respect voor deze cultuur af te dwingen, maar ze gaven zich niet over aan bekeringsijver. Letterlijk schrijft hij: “China has acted on the basis of its singularity; it expanded by cultural osmosis not missionary zeal.”⁷⁵ Alle niet-Chinezen, barbaren, zouden door het licht van de Chinese beschaving worden aangetrokken.⁷⁶ Zelfs buitenlandse veroveraars werden verondersteld zich aan te passen aan de Chinese cultuur en via assimilatie op te gaan in het grote Chinese Rijk. De eigenaardigheden van de Chinese cultuur hebben ook geleid tot een manier van omgang met politieke problemen die niet noodzakelijk relevant is voor buitenstaanders. Dit roept ook de vraag op of het Chinese ontwikkelingsmodel, dat is gebaseerd op de combinatie van autoritaire modernisering van boven af en staatskapitalisme, zonder meer toepasbaar is in een omgeving met andere culturele tradities, ondanks zijn ogenschijnlijke aantrekkelijkheid voor de minst ontwikkelde landen.

Het geloof in de uitzonderlijkheid van de Chinese historische ervaring vormt volgens de door mij al aangehaalde Shambough ook één van de oorzaken waarom de inspanningen van China op het gebied van *soft power* goeddeels zijn mislukt.⁷⁷ Want om in dit opzicht succesvol te zijn, dienen volgens hem nationale

aspiraties van wijdere betekenis te zijn dan voor het eigen land. Eerst dan kan er sprake zijn van een aantrekkingskracht op anderen. Vooral de huidige president Xi Jinping heeft het belang van *soft power* als middel ter versterking van China's internationale positie onderkend. In 2014 verklaarde hij bijvoorbeeld: “We moeten de zachte macht van China versterken, een goed Chinees narratief vertellen en China's boodschappen voor de wereld beter overbrengen.”⁷⁸ Op diverse manieren probeert China dit doel te bereiken. Zo zijn overal in de wereld honderden Confucius Instituten opgericht om de Chinese taal te verspreiden en de fijnzinnigheden van de Chinese cultuur onder de aandacht van niet-Chinezen te brengen. Ook is een speciale televisiezender in de lucht gebracht om de wereld te overtuigen van de boodschap van China's ‘vreedzame opkomst’ en zijn toewijding aan het ideaal van ‘vrede en harmonie’. Blijkens opiniecijfers heeft dit echter niet tot gewenste imagoverbetering van China geleid.⁷⁹ De oorzaak lijkt me niet moeilijk te raden: zo lang alle uitwisselingen met het buitenland onder staatscontrole vallen heeft het land een geloofwaardigheidsprobleem.

17

De nadruk die in beschouwingen wordt gelegd op de continuïteit van de Chinese geschiedenis roept de vraag op naar de betekenis van de revolutie van 1949. Veel wijst erop dat deze op zichzelf dramatische gebeurtenis niet voor een blijvende cesuur heeft gezorgd. Weliswaar werd tijdens de regeerperiode van Mao Zedong het precommunistische verleden afgeschilderd als een duistere periode van feodalisme en uitbuiting, maar – zoals Henk Schulte Nordholt erop wijst – aan het begin van deze eeuw wordt de keizertijd beschouwd als een glorieuze periode, waarin China als hoogste beschaving op aarde ver boven de ‘barbaren’ verheven was.⁸⁰ Wat de rol van de ideologie betreft: de communistische partij bewijst slechts lippendienst aan het ideaal van de klasseloze samenleving. In feite legitimeert zij haar macht door te verwijzen naar de economische prestaties van het land en de belofte tot herstel van de nationale grootheid, met inbegrip van de internationale erkenning die daarbij hoort.⁸¹ Waar de Chinese variant van het communisme nauwelijks aantrekkingskracht op andere volkeren uitoefent, wekt het

alternatief van het Chinese nationalisme buiten China, vooral bij landen in de buurt, eerder afkeer en bezorgdheid op dan sympathie.⁸² Overigens dient het nationalisme, gevoed door de voortdurende herinnering aan de strijd tegen Japan, wel als effectief middel tot mobilisatie van de eigen bevolking.

Als er dan toch een serieuze bron van legitimiteit voor internationaal leiderschap door China moet worden genoemd, dan is het wel dat het land zich al vanaf de Afro-Aziatische Conferentie van Bandung van 1955 en in versterkte mate sinds het einde van de Koude Oorlog heeft opgeworpen als aanvoerder van de ontwikkelingslanden in de strijd tegen de economische afhankelijkheid van de voormalige koloniale machten. In combinatie met het eigen economisch succes over de laatste 20-25 jaar en de hulp die China aan vooral Afrikaanse landen heeft geboden, heeft dit China stellig prestige opgeleverd. Toch heeft dit prestige minder politiek kapitaal opgebracht dan vaak wordt gedacht. Ondanks de Chinese chequeboekdiplomatie is het aantal landen waarmee China in de afgelopen jaren vriendschappelijke betrekkingen heeft onderhouden, bijna op de vingers van een hand te tellen: Noord-Korea, Iran, Myanmar, Soedan, Zimbabwe en Venezuela.⁸³ Wat Afrika betreft zijn er ook geluiden te vernemen dat de Chinezen die daar aan ontwikkelingsprojecten werken qua arrogantie van hun optreden niet onderdoen voor de vroegere westerse koloniale.⁸⁴ Afgezien van Noord-Korea heeft China verder met geen enkel land een formeel militair bondgenootschap. Ter vergelijking: de VS heeft zo'n bondgenootschap met ongeveer 70 landen.⁸⁵

Een belangrijke toetssteen voor de beoordeling van China's legitimiteit van internationaal leiderschap in de toekomst zijn ten slotte de normatieve voorkeuren die het land uitspreekt. Hoe verhouden deze zich tot die van andere landen? China maakt zich sterk voor waarden en normen die voortkomen uit de eigen culturele achtergrond en die volgens het heersende bewind passen bij de eigen nationale situatie. Dit uit zich allereerst in de afwijzing van westerse opvattingen over democratie. De tegenstelling tussen democratie en autocratie wordt

minder wezenlijk geacht dan die tussen goed en slecht bestuur. En goed bestuur betekent in Chinese ogen niet noodzakelijk bestuur dat het resultaat is van een regelmatige regeringswisseling tussen verschillende partijen. Veel belangrijker zou zijn de tegemoetkoming aan de behoeften van het volk. De staat heeft wel een zorgplicht jegens het volk, maar is daaraan geen verantwoording schuldig.⁸⁶ Niet de input- maar de outputlegitimiteit (prestatielegitimiteit) weegt daarom het zwaarst.⁸⁷ De norm, regeren voor het volk maar niet door het volk, wordt vaak in verband gebracht met de confuciaanse traditie van de sterke maar deugdzame staat. Het is voor een buitenstaander moeilijk te beoordelen of een autoritaire regeringsvorm voor een meerderheid van de Chinese bevolking aanvaardbaar is, omdat de gemiddelde Chinees zich meer zou laten leiden door een historisch bepaalde vrees voor wanorde en chaos dan door een verlangen naar grotere vrijheid.

Hoe dan ook, de gehechtheid van China aan eigen waarden en normen vertaalt zich ook in een eigen opvatting over de mensenrechten. Het officiële standpunt luidt dat mensenrechten in dienst dienen te staan van de economische ontwikkeling en de maatschappelijke vooruitgang van het land. Daarom geeft China in tegenstelling tot de westerse landen voorrang aan sociale en economische rechten boven het waarborgen van politieke vrijheden voor de burger en het binden van de macht van de regering aan welomschreven grenzen.⁸⁸ Mensenrechten mogen dan volgens de internationaal aanvaarde opvatting universeel zijn, China behoudt zich wel het recht voor nationale omstandigheden zwaar te laten meewegen in de wijze waarop het mensenrechtenverplichtingen uitvoert.

Dit brengt mij bij de houding van China tegenover het internationale recht in het algemeen. Er is in dit opzicht sprake van een grote ommekeer. Terwijl in de regeerperiode van Mao Zedong het volkenrecht werd gebrandmerkt als werktuig van koloniale en imperialistische machten, is het land zich nadien gaan opwerpen als verdediger van de internationale rechtsorde, althans in zijn openbare verklaringen.⁸⁹ Kenmerkend voor de Chinese positie is de strikte interpretatie die wordt

gegeven aan de klassieke volkenrechtelijke principes van nationale soevereiniteit, territoriale integriteit en niet-inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van andere landen. Er is hier sprake van een duidelijk contrast met de post-Westfaalse opvattingen die in veel westerse landen worden gesteund: het delen van nationale soevereiniteit, het transnationale karakter van de mensenrechten en het recht van of zelfs de plicht tot humanitaire interventie. Ook de uitgesproken Chinese voorkeur voor een strategische rol van de staat in het bevorderen van de export markeert een duidelijk verschil met het westerse model van de markteconomie, een van de grondslagen van de naoorlogse liberale orde.

China's rechtzinnigheid ten aanzien van de basisprincipes van het internationaal recht wordt algemeen in verband gebracht met de nationale geschiedenis van het land. In talrijke Chinese publicaties en openbare uitingen komt men verwijzingen tegen naar de eeuw van vernedering, die begon met de opiumoorlogen in de jaren '40 van de 19e eeuw en eindigde met de communistische revolutie van 1949. Het was het tijdperk van westerse interventies, ongelijke verdragen en extraterritoriale rechten voor buitenlandse machten. In het collectieve geheugen van China geldt deze periode als een nationaal trauma, dat nog steeds een bepalende factor is in de Chinese kijk op de relaties met de buitenwereld. Voor de positieve appreciatie van het volkenrechtelijk beginsel van de territoriale integriteit geldt nog een speciale reden, namelijk de één-Chinapolitiek. Beijing laat niet na de wereld duidelijk te maken dat Tibet, Xinjiang, Hong Kong en ook Taiwan een onlosmakelijk deel uitmaken van het Chinese grondgebied.

Verder wil ik niet onvermeld laten dat China een actievere rol is gaan spelen in het VN-systeem. Dit blijkt o.a. uit de deelname van het land – zij het op tamelijk bescheiden schaal – aan vredesoperaties van de volkerenorganisatie. Als permanent lid van de Veiligheidsraad ziet China erop toe dat niet wordt getornd aan het gezag van dit VN-orgaan. Ook voor het gebruik van geweld om een humanitaire noodsituatie in een ander land

af te wenden is volgens de Chinese regering toestemming van de Veiligheidsraad vereist. De vraag is natuurlijk hoe ernstig men China's verklaarde toewijding aan de basisbeginselen van het internationaal recht moet nemen. Velen zullen hieraan twijfelen in het licht van de wijze waarop het bijvoorbeeld vandaag zijn territoriale aanspraken in de Chinese Zeeën met militair krachtstoon bijzet. Met zijn weigering om langs de weg van gerechtelijke geschilbeslechting of arbitrage een oplossing voor de geschillen in het betrokken gebied te vinden, wekt Peking op zijn minst de schijn het internationaal recht alleen belangrijk te vinden voor zover en zo lang het zijn belangen dient.⁹⁰

Kortom, als het gaat om de steun voor zijn internationaal leiderschap kampt China met een groot legitimiteitstekort.⁹¹ Dit geldt in elk geval ten opzichte van de grote groep van landen die de aanvaardbaarheid van internationaal leiderschap verbindt met een politieke identiteit van democratie en bescherming van mensenrechten. Ik zeg dit in de wetenschap van de recente ervaring in vormen van autoritair bestuur, al dan niet in de gedaante van *illiberal democracy*, in bepaalde landen.⁹² Daarnaast blijft China bij alle kritiek op de westerse dominantie in de bestaande orde in gebreke zelfs maar de contouren van een nieuwe wereldorde aan te duiden. De officiële retoriek is blijven steken in aanvallen op het Amerikaanse hegemonisme. Waarschijnlijk zijn de huidige Chinese leiders ook niet uit op een omverwerping van de bestaande orde, omdat hun land zich in belangrijke mate dankzij de openheid van het bestaande bestel omhoog heeft kunnen werken. Zo betekende de toetreding van China tot de Wereldhandelsorganisatie in 2001 een grote stimulans voor de Chinese uitvoer. Voor niemand kon de ironie verborgen blijven dat president Xi Jinping zich bij het jongste *World Economic Forum* in Davos⁹³ opwierp als de grote beschermer van het multilateraal handelssysteem. Tegelijk is duidelijk dat de Chinese leiders zich meer en meer sterk maken voor hervormingen en aanpassingen die recht doen aan de Chinese belangen.⁹⁴ Dit uit zich in het opeisen van meer invloed in de belangrijke internationale organisaties. Naar

verwachting zal China ook meer ruimte opeisen om zijn traditionele rol van *rule taker* te veranderen in die van *rule maker*. Maar eerder dan het introduceren van nieuwe beginselen en normen zullen de Chinese doelen zich vermoedelijk beperken tot het aanpassen van regels die ten grondslag liggen aan het bestaande internationaal stelsel.⁹⁵ Zo is erop gewezen dat de inhoud van de statuten (*articles of agreement*) van de door China opgerichte Investeringsbank nauwelijks verschilt van die van de al lang gevestigde Aziatische Ontwikkelingsbank en andere regionale ontwikkelingsbanken.⁹⁶ Om al deze redenen zijn de Chinese leiders veel meer als reformisten dan als revolutionairen te beschouwen.

Balans: een stuurloze wereld?

Ik maak een balans op: in mijn rede heb ik gewezen op het belang van legitimiteit bij de uitoefening van internationaal leiderschap. Zoals we hebben gezien hangt de effectiviteit van leiderschap niet alleen af van de materiële vermogens waarover een land beschikt en de ambitie een rol van betekenis in de wereld te spelen. Die effectiviteit wordt ook bepaald door de mate waarin leiderschap aanvaardbaar is voor andere landen en daarmee legitiem wordt. Bronnen van legitimiteit bleken te zijn: de inspanningen die leidende mogendheden verrichten om algemene condities voor veiligheid en welvaart in de wereld te scheppen, de aantrekkingskracht van de waarden en idealen die deze mogendheden belichamen en een stijl van leiderschap die ruimte biedt aan kleinere landen om te worden gehoord en enige invloed uit te oefenen. Ook het respect voor het internationaal recht draagt bij aan de aanvaarding van internationaal leiderschap.

Een andere conclusie die uit mijn betoog valt te trekken is dat ondanks alle verschuivingen in het mondiale krachtenveld het leiderschapspotentieel van de VS nog steeds groot is. De VS blijft de enige supermogendheid die in staat is in elk deel van de wereld in te grijpen en coalities van landen te mobiliseren. Zijn technologische voorsprong is nog steeds aanzienlijk. Tegelijk is duidelijk dat de positie van de VS als steunpilaa

internationale orde lang niet meer zo sterk is als in de periode na de Koude Oorlog.⁹⁷ Vooral op economisch terrein is zijn relatieve machtspositie afgenomen. Het land heeft bovendien geen afdoende antwoord gevonden op de uitdaging van de asymmetrische oorlogvoering en sektarisch geweld. Niet minder belangrijk is dat de legitimiteit van zijn leiderschap openlijk wordt aangevochten door China en andere opkomende of opgekomen landen. Ten slotte is grote onzekerheid ontstaan of de VS onder president Trump een beleid zal voeren dat verder reikt dan het strikte eigenbelang.

Wat China aangaat: wie zal ontkennen dat de ontwikkeling die dit land sinds enkele decennia heeft doorgemaakt, indrukwekkend is? Het land heeft zich opgewerkt tot de tweede en volgende bepaalde berekeningen (op basis van koopkrachtpariteiten) zelfs de eerste economie in de wereld. Voor een deel heeft de toegenomen economische kracht van het land zich ook vertaald in een grootschalige modernisering en versterking van zijn strijdkrachten. De kans dat China binnen afzienbare tijd de VS op alle relevante dimensies van macht zal overvleugelen, is echter klein. Vooral de technologische achterstand ten opzichte van Amerika is nog groot.⁹⁸ Er bestaan nog talrijke binnenlandse problemen die om een oplossing vragen. Bovendien wordt elke mondiale leiderschapsaspiratie van China gehinderd door – ik herhaal mijn eerdere vaststelling – een zwakke legitimiteitsbasis.

Waar ik aan het begin van mijn rede leiderschap door een machtige staat een essentiële conditie noemde voor internationale orde, stemmen mijn bevindingen niet tot optimisme over de vooruitzichten van een stabiele en vreedzame wereld. Enerzijds is er sprake van een afbrokkeling van het Amerikaanse leiderschap, anderzijds van een geringe kans dat een ander land, met name China, de fakkel van de VS als drager of anker van mondiale samenwerking zal overnemen. Dit roept het schrikbeeld op van een leiderschapsvacuüm, van een stuurloze wereld.⁹⁹ Inderdaad moet rekening worden gehouden met een toekomstscenario van toenemende machtspolitieke riva-

liteit, een terugval naar regionale invloedssferen en herleving van mercantilistische handelspraktijken.¹⁰⁰ Kijkt men naar de huidige situatie in de wereld – spanningen in de Zuid-Chinese Zee, Europese grenzen die niet langer onschendbaar blijken te zijn en dreigende handelsoorlogen –, dan lijken de schaduwen van zo'n scenario zich al vooruit te werpen.¹⁰¹

Of ben ik toch te somber, te veel de gevangene van mijn eigen premisse en neem ik te weinig afstand tot de actualiteit? Zou de noodzakelijke regievoering in de wereld niet kunnen worden uitgeoefend op een andere grondslag dan van hegemoniaal leiderschap? Voorstelbaar is een ordening op basis van gedeeld (collectief) leiderschap van oude en nieuwe machten, al dan niet in bestaande internationale instellingen. Ook valt te denken aan versterkte interregionale samenwerking of desnoods de vorming van wisselende coalities per beleidsgebied. Hoewel bij elk van deze alternatieven stevige vraagtekens zijn te plaatsen, kunnen de sterk veranderde omstandigheden regeringen, op straffe van wanorde, dwingen een van deze richtingen uit te gaan.

Het is mij natuurlijk niet ontgaan dat in de discussie in het bijzonder het *back-to-the-future* model van een directoraat van grote mogendheden een zekere weerklank ondervindt.¹⁰² “Terug-naar-de-toekomst”, omdat dit model sterk is geïnspireerd door het voorbeeld van het Concert van Europa uit de 19^e eeuw, waaraan vooral de naam van de Oostenrijkse staatsman von Metternich is verbonden. Concert van Europa staat dan voor een samenwerkingsverband tussen vijf of zes grote landen dat gebaseerd is op machts-evenwicht, conferentiediplomatie en een consensus over een aantal belangrijke spelregels in het onderlinge verkeer. Precies de eigenschappen die Henry Kissinger als van wezenlijke betekenis beschouwt voor een levensvatbare internationale orde.¹⁰³

Speciale aandacht in het zojuist genoemde model verdient de vereiste consensus over de spelregels. Deze brede overeenstemming houdt ten minste twee elementen in: de inachtneming

van grenzen in handelingen die de ander in strijd acht met zijn vitale belangen en een acceptatie van elkaars regeerstelsel, welke bezwaren er ook tegen bepaalde regimes mogen zijn. Maar in het betrekkelijk politiek en cultureel homogene Europa van de 19^e eeuw was het bereiken van overeenstemming over deze principes al verre van eenvoudig.¹⁰⁴ Het laat zich raden op hoeveel problemen men stuit als wordt geprobeerd een dergelijke overeenstemming te bereiken tussen de belangrijkste spelers van nu. Behalve de VS en China zijn daartoe in meerdere en mindere mate te rekenen: Rusland, Japan, India, Brazilië en – ondanks haar interne verdeeldheid en naar binnen gekeerde opstelling – de EU. Deze spelers vertonen immers een grote verscheidenheid in belangen en waarden. Westfaalse en post-westfaalse opvattingen over nationale soevereiniteit botsen op elkaar.

Ook bij een model van collectief leiderschap rijst de vraag naar de legitimiteit, de aanvaardbaarheid voor de grote groep van landen die buiten het directoraat staan. Zullen de uitgesloten landen genoegen nemen met een plaats aan de zijlijn, zelfs indien de grote landen resultaten boeken en dus gesproken zou kunnen worden van outputlegitimiteit? Een vraag die zich ook al heeft voorgedaan bij de vorming van de G-20, die bedoeld is als vorm van economisch wereldbestuur. Deze groep van landen heeft weliswaar een gezamenlijk aandeel van meer dan 80% van de wereldeconomie, maar vertegenwoordigt slechts een kleine minderheid van alle landen.¹⁰⁵

Het wekt dan ook geen verbazing dat andere scenario's of toekomstvisies zijn ontwikkeld die volgens hun ontwerpers een betere fundering van de internationale orde bieden.¹⁰⁶ Een daarvan is een decentraal model waarin een sterke verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de verschillende delen van de wereld en waarin aansluiting wordt gezocht bij bestaande kernen van regionale samenwerking.¹⁰⁷ Een dergelijk model van wereldorde, dat wil putten uit de kracht van regionale solidariteit en verbondenheid, heeft op het eerste gezicht zeker iets aantrekkelijks. Maar niemand zal mij tegenspreken als ik

zeg dat regionale samenwerking ontoereikend is om vraagstukken met een mondiale dimensie als klimaatverandering, terrorisme en verspreiding van massavernietigingswapens te lijf te gaan. Er zullen daarom hoe dan ook verbanden nodig zijn die samenwerking op de lagere niveaus dan het wereldniveau overkoepelen. Bovendien zullen kleinere landen die bevreesd zijn voor regionale dominantie door een machtige staat, behoefte hebben aan extra-regionale tegenwichten. De situatie in Oost-Azië komt dan weer in beeld. Om verder nog maar te zwijgen over het onvermogen van de landen in het Midden-Oosten hun onderlinge betrekkingen te pacificeren.

Maar welk scenario zich in de toekomst ook zal ontfouten, er is één dominante factor: de Amerikaans-Chinese relatie. De VS en China beschikken over de meeste machtsbronnen; ze zien elkaar als de belangrijkste spelers op het wereldtoneel. De dynamiek van hun onderlinge betrekkingen is dan ook beslissend voor de aard van de toekomstige mondiale orde.¹⁰⁸ Ga ik nu te gemakkelijk voorbij aan het gewicht van andere spelers, bijvoorbeeld dat van Rusland en de EU? Ik meen van niet. Rusland onder Poetin lijkt te willen bewijzen dat het land meer is dan een regionale macht of een *nuisance value*. Maar de status van wereldmogendheid die door de Russische leider wordt begeerd, is niet in overeenstemming met de smalle basis van de Russische macht.¹⁰⁹ Een uitgebreid arsenaal van kernwapens en een aanzienlijk vermogen tot digitale oorlogvoering kunnen het fundamentele probleem van de zwakte van de Russische economie en van de sterk gekrompen bevolking niet maskeren. De invloed die Rusland effectief kan ontwikkelen zal dan ook niet verder reiken dan tot landen in de onmiddellijke omgeving en het Midden-Oosten.

Het gewicht van Europa zal evenzeer beperkt zijn, zolang de lidstaten van de Europese Unie niet bij machte blijken de Unie te bevrijden van haar strategische verlamming in reactie op internationale uitdagingen. Het is een illusie gebleken dat de EU een betekenisvolle speler in de wereld zou kunnen worden, louter op basis van wat zij wilde *zijn*, een normatieve macht

die anderen met haar waarden en idealen zou inspireren, en niet op basis van wat ze zou moeten *doen*, het nemen van een werkzaam aandeel in de afschrikking van agressie en de betuiging van instabiliteit, vooral aan de randen van Europa en in Afrika.¹¹⁰ Macht kan niet zonder legitimiteit, maar legitimiteit zonder macht is zinloos. Wellicht biedt een sterk gewijzigde relatie met de VS nieuwe kansen, vooral op het terrein van de veiligheidspolitieke samenwerking. Dat speciaal Duitsland een speciale verantwoordelijkheid toevallt om te proberen het Europees project te revitaliseren, vindt inmiddels vrij brede erkenning. De opgave is het Duitse leiderschap zo in te bedden dat latente gevoelens van angst voor een nieuwe Duitse overheersing geen kans krijgen de kop op te steken, niet het minst ter geruststelling van de Duitsers zelf. Ook dit is een kwestie van legitimiteit.

Hoe de betrekkingen tussen Washington en Beijing zich verder zullen ontwikkelen is niet met redelijke zekerheid te zeggen. Daarvoor is de complexiteit van tegenstrijdige en gedeelde belangen, van historisch en ideologisch bepaalde percepties te groot. Wel kan met enige stelligheid worden opgemerkt dat de verwachtingen in beide landen over de onderlinge relatie sterk zullen worden bepaald door het perspectief waarin deze relatie wordt geplaatst. Om het anders en in eigentijdse termen te zeggen: hoe deze relatie wordt *geframed*. In dit opzicht speelt het wetenschappelijke discours en zijn doorwerking in het beleid een eigen rol. Met betrekking tot de verhouding tussen de VS en China is er de laatste jaren veel gesproken over de valstrik van Thucydides.¹¹¹ Deze klassieke geschiedschrijver (en voorloper van het machtsrealisme) beschrijft in zijn onvolprezen werk, de *Geschiedenis van de Peloponnesische Oorlog*, dat Athene en Sparta zich tegen elkaar in een oorlog hadden gestort, louter omdat de groeiende macht van Athene zoveel angst bij Sparta had teweeggebracht dat deze als een dodelijke bedreiging werd gezien.¹¹² Thucydides' oorspronkelijke gedachte vormde een inspiratiebron voor een belangrijk stuk theorievorming in de leer der internationale betrekkingen, te weten de theorie van de machtsvergang. Het empirisch onderzoek dat

hierop is gebaseerd heeft inderdaad aangetoond dat de kans op een gewapend conflict aanzienlijk toeneemt naarmate het machtspotentieel van de opkomende macht dat van de zittende leidende mogendheid gaat naderen.¹¹³

Maar het bezien van de Amerikaans-Chinese relatie door een prisma van rivaliteit tussen uitdager en uitgedaagde is natuurlijk niet zonder gevaar.¹¹⁴ Het kan in de politieke praktijk gemakkelijk leiden tot een misplaatst geloof in de onvermijdelijkheid van conflict, met alle risico van een voorspelling die zichzelf waarmaakt. Dit is de betekenis van de valstrik van Thucydides. Er bestaan in de studie van de internationale betrekkingen geen onwrikbare, ijzeren wetten, evenmin trouwens in de andere sociale wetenschappen. Gevonden statistische verbanden geven niet meer dan tendenties, waarschijnlijkheden, aan; er kunnen vrijwel altijd afwijkingen van generalisaties worden aangewezen. Dat laatste is wetenschappelijk gezien misschien frustrerend, maar het heeft ook een positieve kant. Want het biedt kansen verstandige politieke keuzes te maken om trends die in een verkeerde richting dreigen te gaan om te buigen. Zo kan een theorie die de vinger legt op de destabiliserende gevolgen van machtsverschuivingen of – om een ander voorbeeld te noemen – op het 1914 scenario van een crisis die uit de hand loopt, aan politieke leiders worden voorgehouden als waarschuwing. Dat ze ook zullen luisteren, is natuurlijk verre van zeker. Toch is het een troostrijke gedachte dat een systematische reflectie op de historische ervaring in elk geval de mogelijkheid biedt te ontsnappen aan een herhaling van fatale gebeurtenissen.

Besluit

Met de rede die ik zojuist heb uitgesproken sluit ik formeel mijn werkzaamheid van ruim 45 jaar aan de Leidse universiteit af. Ik zie op deze lange periode met veel voldoening terug. Het was een voorrecht te werken aan een universiteit die door de tijd een cultuur van verdraagzaamheid en goede omgangsvormen heeft weten te bewaren. Deze uitspraak gaat in het bijzonder op voor de faculteit der rechtsgeleerdheid, de faculteit waar

ik het overgrote deel van mijn universitaire leven heb doorgebracht. De langste tijd maakte ik deel uit van de toenmalige vakgroep Politieke Wetenschappen, de laatste twaalf jaar van de afdeling Internationaal Publiekrecht.

Het feit dat ik nog zoveel jaar na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd ben doorgegaan met het geven van colleges, verraadt mijn verknochtheid aan het onderwijs. Ik heb inderdaad veel genoeg ontleend aan het overdragen van kennis aan studenten. Het klinkt misschien wat clichématig maar ik zeg het toch: het was voor mij een dankbare taak nieuwe generaties enthousiast maken voor een boeiend vak, ze te leren oppervlakkige beweringen kritisch te onderzoeken en vooral ze aan te moedigen zelf op ontdekkingsreis te gaan. Dat ik een dertigtal onderzoekers, jong en oud, heb mogen begeleiden op weg naar de promotie is een extra reden voor vreugde. Tot slot wil ik al degenen met wie ik plezierig heb samengewerkt danken voor hun begrip en geduld. Dat geldt in het bijzonder voor twee personen die hebben geëxcelleerd in universitair leiderschap met een hoge mate van legitimiteit: de onvergetelijke Hans Daalder, die ons helaas een jaar geleden is overleden en Nico Schrijver die in de beste traditie van het Leidse volkenrecht zijn bloeiende afdeling nog steeds opstuw naar grotere hoogten.

Referenties

- 1 Jack Snyder, One World, Rival Theories, in Karen A. Mingst and Jack L. Snyder (red.), *Essential Readings in World Politics* (New York/London: W.W. Norton & Company, 2014 5th ed.), p. 10.
- 2 Letterlijk zei hij tegen Albert Einstein: "I am happy to belong to a nation which is too small to commit great stupidities." Aangehaald door Amry Vandenbosch, *Dutch Foreign Policy Since 1815: A Study of Small Power Politics* (The Hague: Nijhoff, 1959), p. xii.
- 3 Zoals geciteerd in J.B. Birks (ed.), *Rutherford at Manchester* (London: Ed. Heywood, 1962), p. 108.
- 4 Zie in het bijzonder mijn monografieën *Power and Legitimacy. The Quest for Order in a Unipolar World* (The Hague: the Clingendael Institute, 2005) en *Between the Rule of Power and the Power of Rule. In Search of an Effective World Order* (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007).
- 5 Edward Hallett Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939* (London: Macmillan, 2nd ed. 1946).
- 6 Detlev F. Vagts, 'Hegemonic International Law', *American Journal of International Law*, 95/4 (2001), pp. 843-848.
- 7 Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-39* (Berkeley: University of California Press, 1973).
- 8 Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987).
- 9 Zie bijvoorbeeld Bob Reinalda and Bertjan Verbeek, Leadership of International Organizations, in Paul 't Hart and R.A.W. Rhodes (eds.), *Oxford Handbook of Political Leadership* (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 595-609.
- 10 Daaronder vat ik ook het ruimere begrip internationale regimes.
- 11 Zie noot 4.
- 12 Thomas M. Franck, 'The Power of Legitimacy and the Legitimacy of Power: International Law in an Age of Power Disequilibrium', *The American Journal of International Law*, Vol 100 (1), Jan., 2006, p. 93.
- 13 Ian Clark omschrijft hegemonie als een sociale conditie waarbij het recht van een actor die de eerste plaats in de machtshiërarchie inneemt (primaat) om te leiden, wordt erkend door een aanzienlijke groep van volgelingen. Zie zijn boek *Hegemony in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2011).
- 14 Inis L. Claude, *States and the Global System: Politics, Law and Organization* (London: Macmillan, 1988), p. 146.
- 15 Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, new ed. 2005).
- 16 Martha Finnemore, Legitimacy, hypocrisy, and the social structure of unipolarity. Why being unipole isn't all it's cracked up to be, in Mingst and Snyder, *Essential Readings in World Politics* (2013), p. 154.
- 17 Zie Ian Clark, *Legitimacy in International Society* (Oxford University Press, 2005).
- 18 Michael J. Glennon, 'Why the Security Council Failed', *Foreign Affairs*, 82 (3), May/June 2003, pp. 29-30.
- 19 Verschenen in *Policy Review*, June/July 2002 (No. 113), pp. 1-21.
- 20 Zie voor de typische handelwijzen van 'hegemonen' tegenover het internationaal recht, Nico Krisch, 'International Law in Times of Hegemony', *European Journal of International Law*, 16 (3), 2005, p. 370.
- 21 Zie Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Random House, 1987).
- 22 Aangehaald door Glennon, a.w., p. 29.
- 23 Eric A. Posner and John Yoo, 'International Law and the Rise of China', *Chicago Journal of International Law*, 7 (1), 2006-07, p. 3 (online).
- 24 Stephan Walt legt hierop de nadruk in zijn artikel 'Why is American Foreign Policy Still Punching Above its Weight', *Foreign Policy*, 9 June 2016 (online).
- 25 Geciteerd door Christian Ultsch, 'Putin and der Westen machen Russland grösser, als es noch ist', *Die Presse*, 9 augustus 2013.
- 26 Josef Joffe, 'How America Does it', *Foreign Affairs*, Vol 76

- (5), September/October 1997, p. 27. In een later artikel gebruikte deze auteur de formulering “Pursue your interests by serving the interests of others”. Zie Joffe, ‘Who’s Afraid of Mr. Big?’, *National Interest*, 64, Summer 2001, p. 52.
- 27 Inaugural Address, 20 januari 1961.
- 28 Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Vol. I, Chapter XIII (1835). In een door J.P. Mayer geredigeerde uitgave van de Tocqueville’s werk (New York: Anchor Books, 1969) komt men overigens een ietwat andere engelstalige formulering van de beroemde uitspraak tegen: “Therefore the great privilege enjoyed by the Americans is not only to be more enlightened than other nations but also have the chance to make mistakes that can be retrieved.” (p. 225).
- 29 Aangehaald bij Ramesh Thakur, ‘A global lesson for the West’, *American Review*, mei 2013 (online).
- 30 Enkele formuleringen uit dit deel van mijn rede komen overeen met mijn artikel ‘Het einde van de Koude Oorlog: geen afscheid van de klassieke machtspolitiek’, *Internationale Spectator*, september 2014, 68 (9), in het bijzonder pp. 3-5.
- 31 Zie Snyder, One World, Rival Theories, in Mingst & Snyder (ed.), *Essential Readings in World Politics*, pp. 4-5. Zie ook John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York/London: W.W. Norton & Company, 2001).
- 32 Zie hierover Alfred van Staden, The Challenge of ‘American Empire’: The Response of the Lesser Breeds, in Alfred van Staden et al, *Cannons and Canons. Clingendael Views of Global and Regional Politics* (Assen: Royal Van Gorcum, 2003), pp. 4-30.
- 33 Zie Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York/London: W.H. Norton, 2008), p. 36.
- 34 Zie Josef Joffe, “Bismarck” or “Britain”? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity’, *International Security*, 19 (4), Spring 1995, pp. 94-117.
- 35 William C. Wohlforth, ‘The Stability of a Unipolar World’, *International Security*, 24 (1), 1999, pp. 5-41.
- 36 Soms ook wel Tweede Golfoorlog genoemd.
- 37 Andrew Hurrell, Rising powers and the emerging global order, in John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens (eds), *The Globalization of World Politics* (Oxford: Oxford University Press, seventh ed. 2017), p. 85.
- 38 Michael Mandelbaum, *Mission Failure: America and the World in the Post-Cold War Era* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016). De auteur hekelt in zijn boek de neiging van de VS, behalve de vervulling van de rol van wereldpolitieagent, ook de rol op zich te nemen van sociaal werker, architect en timmerman. Dit als onderdeel van een politiek die het streven naar natievorming voorop stelde.
- 39 Zie Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World* (New York: Random House, 2001).
- 40 President George W. Bush, *State of the Union*, January 2004.
- 41 De term is van John Ruggie. Zie zijn beschouwing American Exceptionalism, Exemptionalism and Global Governance, in Michael Ignatieff (ed.), *American Exceptionalism and Human Rights* (Princeton: Princeton University Press, 2006).
- 42 Het ontbreken van een “adequate volkenrechtelijke grondslag” was de formulering die de Nederlandse onderzoekscommissie Davids gebruikte met betrekking tot het militair ingrijpen in Irak. Zie *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak* (Amsterdam: Boom, 2010).
- 43 Barry Buzan, ‘A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism’, *International Relations*, 25 (1), 2011, p. 10.
- 44 Hierop wijst Parag Khanna in een vraaggesprek met *De Groene Amsterdammer*, 9 juni 2016, p. 37.
- 45 Zie Joseph S. Nye, *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011).
- 46 Philip Stephens, ‘Riches and Risk: welcome to the world of tomorrow’, *Financial Times*, 19 januari 2016.

- 47 Uit een opinieonderzoek van *Pew Research Center* onder de Amerikaanse bevolking in 2013 kwam naar voren dat 52% het eens was met de stelling dat “the US should mind its own business internationally and let other countries get along the best they can on its own”. Dit is het hoogste percentage in de halve eeuw dat deze uitspraak aan respondenten werd voorgelegd.
- 48 Voor een uitgesproken positieve beoordeling van de buitenlandse politiek van president Obama, zie Derek Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World* (New York: Public Books, 2016). Zie ook Doeko Bosscher, ‘Obama’s kwetsbare erfenis’, *Internationale Spectator*, december 2016 (online).
- 49 De ongekuiste versie van dit maxime luidt: “Don’t do stupid shit”.
- 50 Zie hiervoor het uitvoerige interview dat Jeffrey Goldberg met de president had. Bron: ‘The Obama Doctrine’, *The Atlantic*, 2016 (4), p. 23.
- 51 President Obama, Address to the Nation on Libya, *National Defense University*, Washington, D.C., 28 maart 2011.
- 52 Willem Post heeft Obama zelfs de president van het ‘strategisch geduld’ genoemd. Zie zijn artikel ‘Obama leidt de wereld zo slecht nog niet’, verschenen in *Internationale Spectator*, februari 2016 (online).
- 53 Dit was het geval toen president Obama in 2013 weigerde in Syrië luchtbombardementen uit te voeren tegen het regime van president Assad, nadat de Syrische president chemische wapens tegen zijn eigen bevolking had gebruikt. Een dergelijk gebruik was eerder door Obama als een ‘rode lijn’ bestempeld.
- 54 Deze uitspraak wordt toegeschreven aan de Amerikaanse stand-up comedian Jeff Foxworthy.
- 55 Zie Robert Kagan, ‘Trump marks the end of America as world’s “indispensable nation”’, *Financial Times*, 21 november 2016. Het is overigens opmerkelijk dat volgens een onderzoek onder Amerikaanse kiezers de kernaanhangers van Trump een voortgezette actieve rol van de VS in de wereld ondersteunen, zij het dat ze daarin meer terughoudend zijn dan het Amerikaanse publiek als geheel. Zie *America in the Age of Uncertainty*, Rapport van The Chicago Council on Global Affairs, 6 oktober 2016.
- 56 Deze vraag wordt zonder meer bevestigend beantwoord door Martin Jacques in zijn boek *When China Rules the World. The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World* (London: Penguin Books, 2nd ed. 2012). Zie ook Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower* (New York: Henry Holt & Company, 2015) en Gideon Rachman, *Easternisation: War and Peace in the Asian Century* (London: Bodley Head, 2016).
- 57 George Modelski, *Long Cycles in World Politics* (Houndsmill and London: The Macmillan Press Ltd, 1987).
- 58 Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).
- 59 Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (Yale University Press, 1982).
- 60 Zie J.H. Leurdijk, *Wereldpolitiek. Over de betrekkingen tussen staten* (Bussum: Coutinho, 2001), pp. 407-408.
- 61 Gilpin, a.w.
- 62 In vergelijking met de Aziatische Ontwikkelingsbank (ADB), nauw verbonden met de Wereldbank, heeft de Aziatische Infrastructuur Investeringsbank (AIIB) echter een bescheiden omvang. Leent de ADB jaarlijks ongeveer 16 miljard dollar uit, de kredietverstrekking van de AIIB zal in 2017 slechts 2 miljard bedragen. Ook is er een groot verschil in het aantal stafleden van beide instellingen: 3100 tegen 80. Zie ‘The Incumbent: The Asian Development Bank’, *The Economist*, 17 december 2016, p. 63.
- 63 Zie bijvoorbeeld Philip Stephens, ‘Now China starts to make the rules’, *Financial Times*, 28 mei 2015.
- 64 Nadine Godehart, *No End of History. A Chinese Alternative Concept of International Order?* (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, January 2016), p. 18 e.v.

- 65 Voor een sombere analyse van China's groeivoorzichten, zie Ruchir Sharma, 'China fell off the miracle path', *International New York Times*, 4 juni 2016.
- 66 De Leidse antropoloog Frank Pieke lijkt hier geen groot probleem te zien. Hij meent dat het hybridische Chinese bestuursmodel in staat is leninistische beginselen en staatssocialisme op pragmatische wijze te verbinden met kenmerken van kapitalisme en neoliberalisme. Zie zijn boek *China, een gids voor de 21^{ste} eeuw* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016).
- 67 David Shambaugh, *China's Future* (Cambridge: Polity Press, 2016), pp. 169-172.
- 68 Buzan, A World without Superpowers, p. 13.
- 69 Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East* (New York: Public Affairs Books, 2008), p. 239. In zijn Albert H. Gordon lecture voor de Kennedy School of Government (8 april 2015) herhaalt Mahbubani zijn opvatting dat de voornaamste ambitie van de Chinese leiders is: "to revive Chinese civilization".
- 70 Zie zijn werken *The Tianxia System. An Introduction to the Philosophy of a World Institution* (Nanjing: Jiangsu Jiaoyu Chubanshe, 2005) en *Investigations of the Bad World: Political Philosophy as the First Philosophy* (Beijing: Renmin Daxue Chubanshe, 2009).
- 71 Zie bijvoorbeeld Wei-Wei Zhang, 'The Allure of the Chinese Model', *Power shifts in a changing world order*, Verslag Conferentie Adviesraad Internationale Vraagstukken, Den Haag, 14 februari 2011, p. 11.
- 72 William A. Callahan, 'Chinese versions of world order: post-hegemonic or a new hegemony', *International Studies Review*, 2008 (10), p. 753.
- 73 Tijdens zijn befaamde missie aan de Chinese keizer in 1793-44 weigerde de Engelse afgezant Lord Macartny overigens volledig aan deze eisen te voldoen.
- 74 Randall L. Schweller and Xiaoyu Pu, 'After Polarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline', *International Security*, 36 (1), Summer 2011, p. 52.
- 75 Henry Kissinger, *On China* (New York: Allen Lane, 2011), p. 529.
- 76 Deze formulering is van de Nederlandse sinoloog Henk Schulte Nordholt, *China en de barbaren*, p. 408.
- 77 David Shambaugh, *China goes global* (Oxford: Oxford University Press, 2013), p. 212. Zie ook Ingrid d'Hooghe, *China's public diplomacy: evolution and challenges* (Antwerpen: University of Antwerp, 2014).
- 78 David Shambaugh, 'China's Soft-Power Push. The Search for Respect', *Foreign Affairs*, 94 (4), July/August 2015, p. 2 (online).
- 79 Shambaugh, China's Soft-Power Push, p. 15 (online)
- 80 Zie Henk Schulte Nordholt, *China & de barbaren. Het verzet tegen de westerse wereldorde* (Amsterdam Antwerpen: Querido, 2015), p. 15.
- 81 Zie Schulte Nordholt, a.w.
- 82 Zie Banyan, 'A ham-fisted hegemon', *The Economist*, 24 september 2016, p. 50. Zie ook Evelyn Goh et al., *Rising China's Influence in Developing Asia* (Oxford: Oxford University Press, 2016).
- 83 Aldus Yan Xuetong, decaan van het Instituut voor Internationale Betrekkingen aan de Qinghua Universiteit, zoals aangehaald door Schulte Nordholt, a.w., p. 401.
- 84 Shambaugh, *China's Future*, p. 165.
- 85 Zie William Beckley, 'The Myth of Entangling Alliances. Reassessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts', *International Security*, 39 (4), April 2015, pp. 7-48.
- 86 Schulte Nordholt, a.w., p. 253.
- 87 Wei-wei Zhang, 'The Allure of the Chinese Model', pp. 12-15.
- 88 Michael Boyle, 'The Coming Illiberal Order', *Survival*, 58 (2), April-May 2016, p. 49.
- 89 Zie Xue Hanquin, *Chinese Contemporary Perspectives on International Law* (Leiden: Brill/Nijhoff, 2012).
- 90 De weigering van China de uitspraak te aanvaarden van het Permanente Hof van Arbitrage van juli 2016, welk hof de Chinese soevereiniteitsaanspraken over grote delen van de Zuid-Chinese Zee verwierp, onderstreepte de

- eigenmachtige opstelling van dit land.
- 91 Zie Yongjin Zhang, 'China and the Struggle for Legitimacy of a Rising Power', *The Chinese Journal of International Politics*, 2015, p. 317.
 - 92 Zie Boyle, 'The Coming Illiberal Order', pp. 35-66.
 - 93 In januari 2017.
 - 94 Frans-Paul van der Putten, 'China en de internationale orde', *Internationale Spectator* 1 – 2016 (jrg. 70) item 4 van 9, p. 1 (online).
 - 95 Aldus Suisheng Zhao, 'China and the Evolving World Order: A Stakeholder or a Revolutionary Power', *Open Forum*, 22 juni 2016 (online).
 - 96 Aldus Henk Schulte Nordholt geciteerd door Fokke Obbema in zijn artikel 'Nu het westerse leiderschap is verzwakt, krijgt Xi de kans de hoofdrol op te eisen op het wereldtoneel', *De Volkskrant*, 14 januari 2017.
 - 97 Voor een eensluidende zienswijze, zie Henry Kissinger, *World Order. Reflections on the Character of Nations and the Course of History* (New York: Allen Lane, 2014), p. 232.
 - 98 Zie Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, 'The Once and Future Superpower. Why China Won't Overtake the United States', *Foreign Affairs*, 95 (3), May/June 2016 (online).
 - 99 Voor variaties op dit thema, zie Ian Bremmer, *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World* (New York: Portfolio Publishing, 2012) en Charles Kupchan, *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn* (New York: Council on Foreign Relations, 2013).
 - 100 Dit is het scenario dat G. John Ikenberry schetst indien de pogingen om China en andere nieuwe machten in de bestaande orde te integreren zouden falen. Zie zijn artikel 'The future of the liberal world order', *Foreign Affairs*, 90 (3), May/June 2011, p. 10.
 - 101 Zie bijvoorbeeld de analyse van Martin Wolf, 'The long and painful journey to world disorder', *Financial Times*, 5 januari 2017 en de serie artikelen verschenen in *Foreign Affairs*, 96 (1), January/February 2017, onder de verzameltitel 'Out of Order? The Future of the International System'. Vergelijk ook Richard Haass, *A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order* (New York: Penguin Books, 2017).
 - 102 Zie bijvoorbeeld het rapport van "The 21st Century Concert Study Group", *A Twenty-First Century Concert of Powers – Promoting Great Power Multilateralism for the Post-Transatlantic Era*, uitgegeven door het "Peace Research Institute Frankfurt (PRIF) in 2014. Zie ook het artikel van John Sawers, 'We are returning to a world of great-power rivalry', *Financial Times*, 20 oktober 2016.
 - 103 Henry Kissinger, *World Order*.
 - 104 Men kan zich trouwens afvragen of het concept van het Concert van Europa niet eerder een constructie van historici en politicologen was dan een nauwkeurige weerspiegeling van de historische werkelijkheid.
 - 105 Voor een genuanceerde beschouwing over de G-20, zie Jaap de Hoop Scheffer, 'Opkomst van G20: een bedreiging voor gevestigde instituties?', *Internationale Spectator*, 65 (1), januari 2011, pp. 8-13.
 - 106 Voor een aanduiding en bespreking van uiteenlopende scenario's van de wereldpolitiek, zie de *Clingendael Monitor* van de afgelopen jaren, onder redactie van o.a. Jan Rood (Den Haag: Instituut Clingendael, 2014, 2015 en 2016).
 - 107 Zie bijvoorbeeld Barry Buzan, 'A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism', *International Relations*, 25 (1), 2011, pp. 3-25.
 - 108 Zie de Clingendael Monitor 2016, *Grootmachten en mondiale stabiliteit* (Den Haag: Instituut Clingendael, 2016), p. 50.
 - 109 Zie Stephen Kotkin, 'Russia's Perpetual Geopolitics, Putin Returns to the Historical pattern', *Foreign Affairs*, 95 (3), May/June 2016 (online).
 - 110 Zie J.Q.Th. Rood, *De Europese Unie in de wereld van morgen*, oratie Universiteit Leiden, 16 september 2013 en Luuk van Middelaar, *De Europese Unie en de*

gebeurtenissenpolitiek, oratie Universiteit Leiden, 23 september 2016.

- 111 De discussie is vooral aangewakkerd door een opiniestuk van Graham T. Allison, getiteld ‘Thucydides’s trap has been sprung in the Pacific’, dat verscheen in *Financial Times* op 21 augustus 2012.
- 112 Zie de uitgave *Thucydides Een blijvend bezit. De oorlog tussen de Peloponnesiërs en de Atheners* (Delft: Eburon, 2002).
- 113 Zie A.F.K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred Knopf, 2^e ed. 1968) en A.F.K. Organski and Jacek Kruger, *The War Ledger* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1980). Voor een Nederlands onderzoek op dit terrein, zie Henk W. Houweling and Jan G. Siccama, ‘Power Transitions and Critical Points as Predictors of Great Power War: Toward a Synthesis’, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol 35 (4), December 1991, pp. 642-658.
- 114 Zie bijvoorbeeld Christopher Layne, ‘Avoiding a Sino-American confrontation’, *Atlantisch Perspectief*, 2015 (4), pp. 3-8.

