

# De internationaal-politieke gevolgen van 9/11

Prof. dr. J.G. Siccama\*

**D**e aanvallen op de Twin Towers en het Pentagon kwamen voor de Verenigde Staten als een nieuw ‘Pearl Harbor’. De gewonde supermogendheid sloeg terug met een aanval tegen al-Qaida op het grondgebied van Afghanistan, het land waar het Taliban-regime een schuilplaats had geboden aan deze terroristen. In 2003 volgde, in het kader van wat de regering-Bush de *Global War on Terror* had gedoopt, de invasie van het Irak van dictator Saddam Hussein. Terwijl de steun voor de aanvallen op Afghanistan vrijwel unaniem was geweest, namen aan de Amerikaanse inval in Irak slechts de trouwste bondgenoten deel, het Verenigd Koninkrijk en Australië.

Hoe ingrijpend is 9/11 voor de Verenigde Staten en de gehele wereldpolitiek geweest? In dit artikel wordt deze vraag beantwoord met behulp van een trendbreukanalyse. Daartoe plaats ik in paragraaf twee een aantal methodologische kanttekeningen bij het analyseren van de effecten van één gebeurtenis (in dit geval 9/11) op een aantal verschijnselen (in dit geval van internationaal-politieke aard). Zijn bepaalde trends die zich voordeden vóór 9/11 verscherpt of juist omgedraaid? Of heeft de wereldpolitiek haar loop hernomen? In paragraaf drie schets ik het gegevensbestand (de *database*) waarmee het onderzoek is verricht om antwoord te kunnen

geven op bovengestelde vragen. In de paragrafen vier tot en met zes volgen de uitkomsten met betrekking tot drie internationaal-politieke kernvragen:

- is de hegemoniale positie die de Verenigde Staten na de Koude Oorlog waren gaan innemen inderdaad door de aanvallen van Bin Laden ondermijnd, zoals al-Qaida zich, vooral met betrekking tot het Midden-Oosten, ten doel had gesteld? (paragraaf vier);
- heeft de militaire respons van de Verenigde Staten tot *overcommitment* of *overstretch* geleid? (paragraaf vijf);
- in hoeverre tekent zich een machtsovergang af tussen de Verenigde Staten en China? (paragraaf zes).

Paragraaf zeven beschouwt de gevolgtrekkingen van deze analyse uit het oogpunt van de bestuurbaarheid van het internationale systeem (*global governance*). Welke coalities van staten kunnen hierin nog voor ordening zorgen? Het artikel sluit ik in paragraaf acht af met de belangrijkste conclusies.

## Methodologische kanttekeningen

Studies met als onderwerp ‘wat is de invloed van gebeurtenis X’ (in dit geval: de aanslagen van 9/11) op verschijnselen  $Y_1, \dots, Y_n$  (in dit geval: een aantal aspecten van internationaal-politieke machtsverhoudingen) vereisen in methodologisch opzicht de uitvoering van een trendbreukanalyse. Hierin wordt nagegaan of

\* Jan Geert Siccama is oud-hoogleraar ‘Geschiedenis van de veiligheidsproblematiek’ aan de Universiteit Utrecht en ‘Defensiebeleid en -onderzoek’ aan de NLD. Sinds 1 mei 2011 is hij als vrijwillig medewerker verbonden aan het Nederlands Instituut voor Militaire Historie.

bepaalde trendmatige ontwikkelingen die zich voor de betreffende gebeurtenis (*event*) voordeden, zijn veranderd nadat deze gebeurtenis plaats had. Een trendbreukanalyse gaat in op twee aspecten: het niveau waarop het onderzochte proces zich voltrekt en de helling van de curve die de verandering beschrijft. Een voorbeeld is de hypothese van de *Phoenix Factor*, die stelt dat het groeipad van staten die een verwoestende oorlog hebben gevoerd na verloop van tijd wordt hervat. Zo verzeen Duitsland en Japan na de Tweede Wereldoorlog uit hun as.<sup>1</sup> Met behulp van een *interrupted time-series design* is vast te stellen of een bepaalde gebeurtenis een kentering heeft betekend (in de zin dat een opwaartse trend is omgeslagen in een dalende of andersom) ofwel dat de ontwikkeling van vóór de betreffende gebeurtenis daarna doorzet.<sup>2</sup> Zo'n trendbreukanalyse probeert de invloed van de ene bestudeerde gebeurtenis te isoleren en daarmee zo goed mogelijk de drogredenering van het *post hoc ergo propter hoc* te ondervangen. Die denkfout komt erop neer dat alle verschijnselen die zich na een bepaalde gebeurtenis voordoen aan die ene gebeurtenis worden toegeschreven. In feite bestaat de geschiedenis uit een opeenvolging van tal van 'grote' en 'kleine' gebeurtenissen, die ieder hun invloed op daarop volgende verschijnselen kunnen hebben. Bovendien zijn deze gebeurtenissen vaak onderling van elkaar afhankelijk, wat tot uitdrukking kan komen in het veronderstellen van bepaalde theoretische verbanden.

In het geval van 9/11 rijst onmiddellijk de vraag hoe (het effect van) deze gebeurtenis zich verhoudt tot die van eerdere events, zoals het ongedaan maken van Saddam Husseins verovering van Koeweit in 1990, of latere gebeurtenissen, zoals het alsnog ten val brengen van het Iraakse Baath-regime in 2003. Vooral aanhangers van de neoconservatieve stroming in de Verenigde Staten bepleitten immers reeds in het begin van de jaren negentig dat het bewind van Saddam ten val moest worden gebracht, een visie die president Clinton in 1998 overnam met zijn besluit de Iraakse oppositie te steunen. Naderhand construeerde de regering-Bush een verband tussen al-Qaida en

FOTO: HOLLANDESE HOOGTE



Een trendbreukanalyse kan aantonen of 9/11 de hegemoniale positie van de Verenigde Staten heeft ondermijnd

het regime in Bagdad om de rechtvaardigingsgrond voor de invasie van 2003 te versterken. Maar ook van andere gebeurtenissen, zoals de val van de Berlijnse Muur en de Amerikaanse bankencrisis van oktober 2008, kan worden verwacht dat zij – naast 9/11 – hun invloed op dezelfde internationaal-politieke verschijnselen hebben gehad. Deze overwegingen nodigen uit de ontwikkelingen over een ruime periode te bestuderen, zodat kan worden vastgesteld of de aanslagen van 9/11 inderdaad een kantelpunt zijn geweest of juist niet.

## Het gegevensbestand

Om bovengenoemde redenen is gekozen voor het tijdvak 1950-2010, waarbij 1950 het jaar was waarin zich in de Koude Oorlog een constellatie aftekende als reactie op de strijd in Korea, onder meer door de oprichting van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (als vervolg op de ondertekening van het Noord-Atlantisch Verdrag in 1949) en de eerste stijging van de Amerikaanse defensie-uitgaven na 1945. Over deze periode van zestig jaar zijn de

- 1 A.F.K. Organski and J. Kugler, 'The Costs of Major Wars. The Phoenix Factor' in: *American Political Science Review*, 71 (1977) 1347-66.
- 2 Zie onder meer P. Pierson, 'Big, Slow-Moving and Invisible. Macro-Social Processes in the Study of Comparative Politics' in: J. Mahoney and D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* hoofdstuk 5. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

machtsaandelen van tien staten gemeten. In de eerste plaats zijn dit de permanente leden van de Veiligheidsraad van de VN. Deze P-5, die successievelijk ook alle kernwapens kregen, zijn in 2010 nog dezelfde als in 1945: de Verenigde Staten, Rusland (als opvolgerstaat van de Sovjet-Unie), de Volksrepubliek China (als opvolger van het China van Tsjang Kai-tsjek), Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Aan deze vijf permanente leden heb ik twee grote mogelijkheden uit de periode tot 1946 toegevoegd die er tijdens de Koude Oorlog econo-

## Welke coalities van staten kunnen in het internationale systeem nog voor ordening zorgen?

misch weer bovenop kwamen: Duitsland en Japan. Ten slotte heb ik van de zogenoemde BRICS-landen, steeds genoemd als opkomende grote mogelijkheden, het drietal toegevoegd dat niet tot de P-5 behoort: Brazilië, India en Zuid-Afrika.<sup>3</sup> Op deze manier wordt het overgrote deel van de belangrijke machtspolitieke spelers in de wereld bestreken en zijn zowel neergaande als opkomende mogelijkheden onderwerp van analyse. Bij de machtsbronnen is gebruik gemaakt van de drie machtsdimensies uit het *Correlates of War* (COW)-project:<sup>4</sup>

- **Economisch.** Hiervoor geldt als indicator het bruto binnenlands product, uitgedrukt in mil-

jarden Amerikaanse dollars tegen de wisselkoers en het prijspeil van 1990. Deze gegevens zijn afkomstig van het door Angus Maddison opgerichte *Groningen Growth and Development Centre* en online beschikbaar;

- **Militair.** Hiervoor zijn gegevens over militaire bestedingen gebruikt van het *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI). Voor de periode 1988-2010 zijn deze cijfers (uitgedrukt tegen de wisselkoers en het prijspeil van dollars van 1989) te verkrijgen via de site van het SIPRI. Voor de jaren 1950-1987 is gebruik gemaakt van opeenvolgende afleveringen van het SIPRI Jaarboek, dat vanaf 1969-1970 is gepubliceerd. Deze tijdreeksen zijn voor de gegevens van China en de Sovjet-Unie niet geheel volledig, terwijl de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de cijfers voor deze landen te wensen overlaat. Voor de ontbrekende jaren heb ik extrapolatie toegepast, maar deze gegevens dienen met de nodige omzichtigheid te worden geïnterpreteerd;<sup>5</sup>
- **Demografisch.** Hier is de bevolkingsomvang de indicator. Deze gegevens zijn, evenals die over het bruto binnenlands product van landen, ontleend aan de dataset van het Groningen Growth and Development Centre.

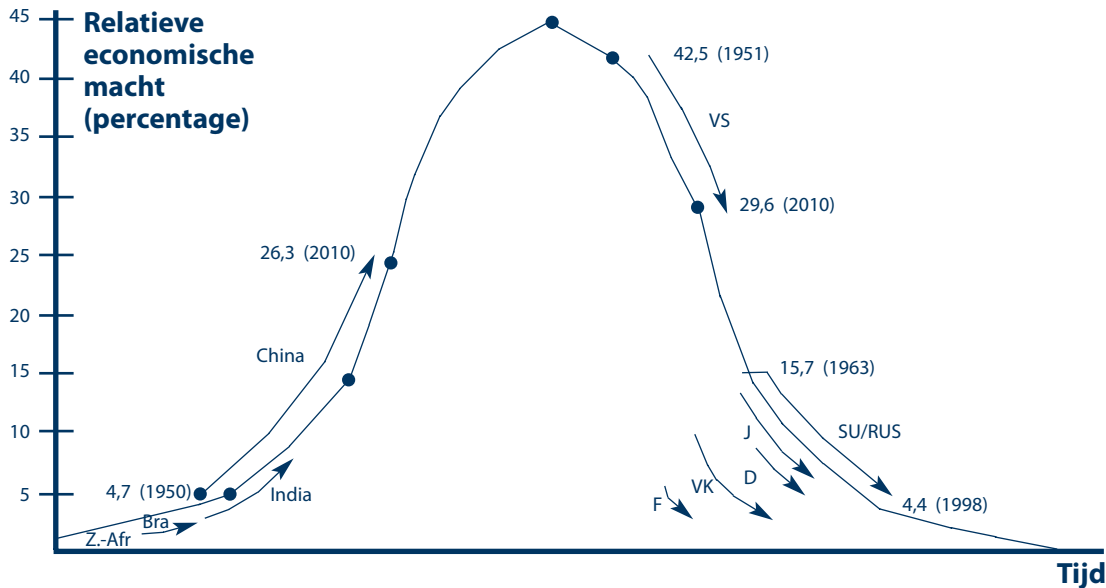
Om het economisch machtsaandeel van een land vast te stellen is het BNP in een bepaald jaar gedeeld door de som van de bruto nationale producten van de tien bestudeerde landen. Het militaire machtsaandeel van een land is berekend door de militaire uitgaven te delen door de som van de militaire bestedingen van de tien onderzochte landen. Het demografisch machtsaandeel van een land wordt berekend door de bevolkingsomvang te delen door de gesommeerde bevolkingsgrootte van de onderzochte tien staten. Bij de in paragraaf zes onderzochte machtsvergangshypothese is, in navolging van het onderzoek in het kader van het COW-project, de samengestelde score voor drie machtsaandelen voor iedere staat gebruikt: economisch, militair en demografisch. Hierbij is een additief verband verondersteld, waarin aan elk van de drie machtsbronnen een gelijk gewicht is toegekend.<sup>6</sup>

3 Zie voor een sceptische beschouwing over de homogeniteit van de BRICS: A. van Staden, 'De verzamelnaam BRICS: meer dan een modieuze etikettering?' in: *Internationale Spectator* 65 (2011) 177-181.

4 Zie voor een nog steeds bruikbare inleiding H.W. Houweling en J.G. Siccama, 'Het Cor-relates of War Project: internationale betrekkingen als kwantitatieve geschiedenis' in: *Acta Politica*, 1978 (4) 467-504.

5 Zo zijn de data over de periode 1979-1987 ontleend aan het SIPRI Jaarboek 1989 (uitgedrukt in constante dollars en het prijspeil van 1986) en die voor de periode 1958-1978 aan het SIPRI Jaarboek 1979 (uitgedrukt in constante dollars van 1973). Tevens zijn gegevens gebruikt uit het SIPRI Jaarboek 1969-1970, dat de periode 1950-1969 beslaat (uitgedrukt in constante dollars van 1960). Deze reeksen sluiten echter niet eenduidig op elkaar aan, wat waarschijnlijk ook de reden is dat het SIPRI de tijdreeks nog niet tot 1950 heeft uitgebreid.

6 Een alternatieve mogelijkheid is een multiplicatief verband te veronderstellen. Dit betekent dat het niet scoren op een machtsdimensie (bijvoorbeeld de afwezigheid van een defensie-apparaat) een staat meteen volledig krachteloos maakt. Ook is het uiteraard mogelijk verschillende gewichten aan de onderscheiden machtsbronnen toe te kennen.



Figuur 1 Gestileerde weergave van de 'power cycle' en het traject van de tien mogendheden gedurende de periode 1950-2010 (Z.-Afr = Zuid-Afrika; Bra = Brazilië; J = Japan; F = Frankrijk; VK = Verenigd Koninkrijk; D = Duitsland; VS = Verenigde Staten; SU/RUS = Sovjet-Unie/Rusland)

## Effect op het economisch machtsverval van de VS

De *critical points*-theorie van Charles Doran biedt een eerste handvat om de machtsverschuivingen in de wereld in kaart te brengen.<sup>7</sup> Volgens Doran doorloopt een grote mogendheid, gemeten in termen van relatieve economische macht, een *power cycle* met achtereenvolgens de stadia van *take-off*, versnelde groei, afvlakkende groei, de top, geleidelijk machtsverval, versneld machtsverval en gestabiliseerde neergang. Doran acht de conflictgevoeligheid van een staat het grootst bij de critical points, te weten de buigpunten en het omslagpunt van de machtscyclus, dat wil zeggen als de groei versnelt, als deze daarna afvlakt, als de opgang omslaat in neergang, als het verval versnelt en ten slotte als het verval afvlakt. In figuur 1 is gestileerd weergegeven in welk deel van de machtscyclus de hier bestudeerde mogendheden zich gedurende de periode 1950-2010 bevonden.<sup>8</sup>

Uit figuur 1 blijkt dat Zuid-Afrika de groeirempel nog niet heeft overschreden, maar dat India en Brazilië de *take-off* al wel hebben doorgemaakt. De grote stijger is China, dat zijn

economisch machtsaandeel zag oplopen van 4,7 procent in 1950 tot 26,3 procent in 2010. Daartegenover staat de daling van de VS van 42,5 procent in 1951 tot 29,6 procent in 2010 en die van de Sovjet-Unie/Russische Federatie van 15,7 procent in 1963 tot 4,4 procent in 1998. Rusland is nadien weer enigszins opgekrabbeld naar een economisch machtsaandeel van 5,2 procent. Duitsland en Japan doorliepen in de periode vanaf 1950 eerst een traject van stijging (respectievelijk tot 11,4 procent in 1962 en 13,8 procent in 1986), maar ondergingen daarna een geleidelijke daling tot in 2010 een percentage van 6,4 voor Duitsland en 9,2 voor Japan restte. De rijpe economieën van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk waren onderhevig aan een proces van continu machtsverval, respectievelijk van 6,6 procent in 1950 tot 4,5 procent in 2010 en van 10,8 procent in 1950 tot 4,7 procent in 2010.

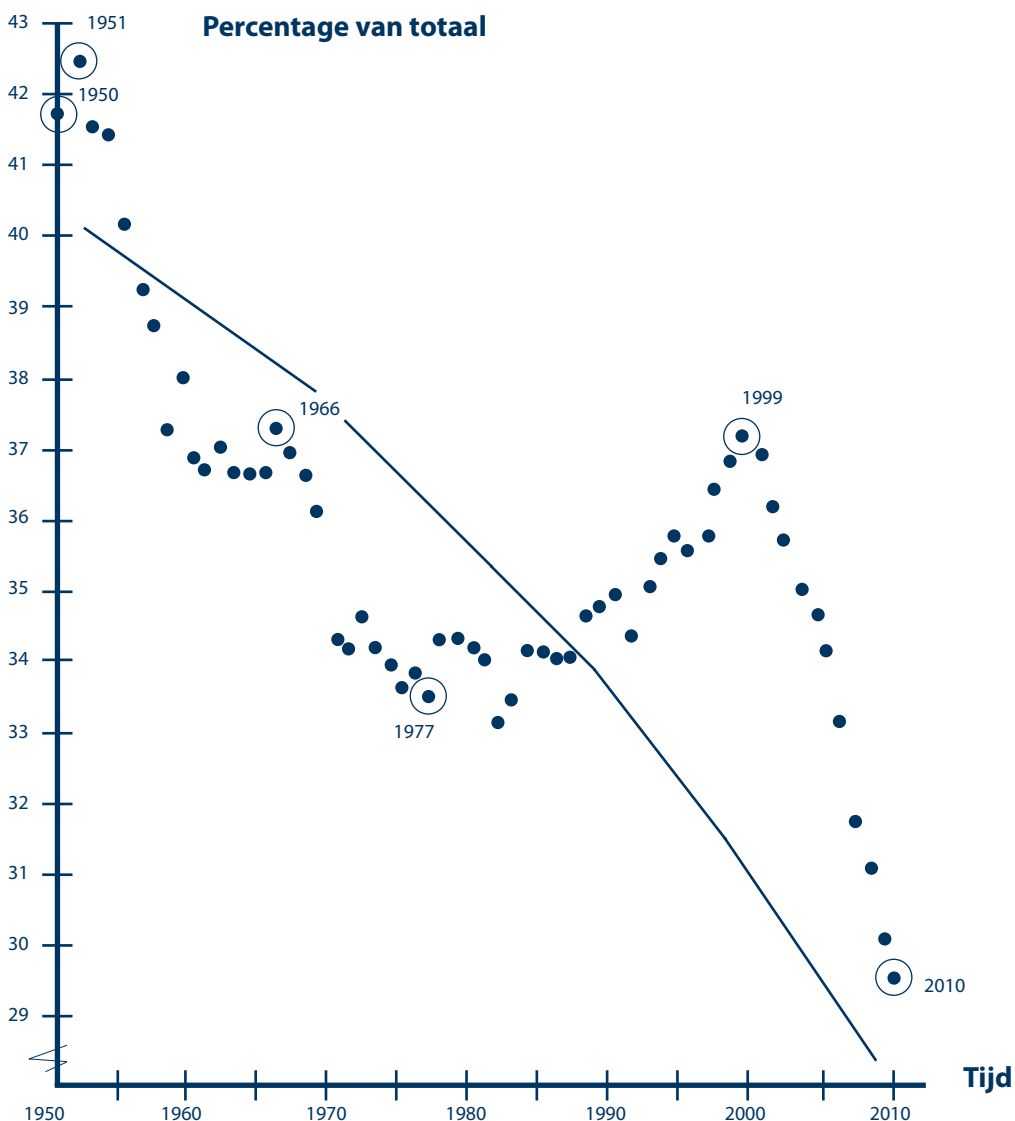
7 C.F. Doran and W. Parsons, 'War and the Cycle of Relative Power' in: *American Political Science Review*, 74 (1980) 947-965.

8 Gestileerd naar het voorbeeld van de machtscyclus van de Verenigde Staten, die aan het eind van de Tweede Wereldoorlog over ongeveer de helft van de mondiale economische macht beschikten. Lang niet alle tien onderzochte mogendheden zullen dit percentage halen: hun niveau ligt lager. Zo lag de top van de relatieve economische macht van de Sovjet-Unie op ongeveer 15 procent. Niettemin zijn de grenzen van het traject dat de SU/RF in de onderzoeksperiode doorliep ingetekend in de power cycle van de VS.

De kernvraag voor dit onderzoek is vervolgens of 9/11 het machtsverval van de Verenigde Staten heeft versneld. Is de economische suprematie van de VS dermate aangetast dat Amerika op termijn zijn machtspositie – en dan vooral die in het Midden-Oosten – moet opgeven? Het oogmerk van al-Qaida is immers de stichting van een kalifaat dat de hele moslimwereld van Marokko tot Pakistan omvat. In het bijzonder zouden de westerlingen zich moeten terugtrekken uit Saoedi-Arabië, omdat daar de heilige plaatsen Mekka en Medina liggen. Inderdaad

hebben de Amerikanen zich, ongeveer gelijktijdig met de aanval op Irak in 2003, militair teruggetrokken uit dit soennitische vorstendom, waaruit ook Bin Laden afkomstig was en dat te beschouwen valt als het zwaartepunt van de acties van al-Qaida.

De Amerikaanse economische machtspositie, gemeten als aandeel van de VS in de som van de BNP's van de tien onderzochte landen, is weergegeven in figuur 2. Daaruit blijkt dat de relatieve macht van Amerika inderdaad afgeno-



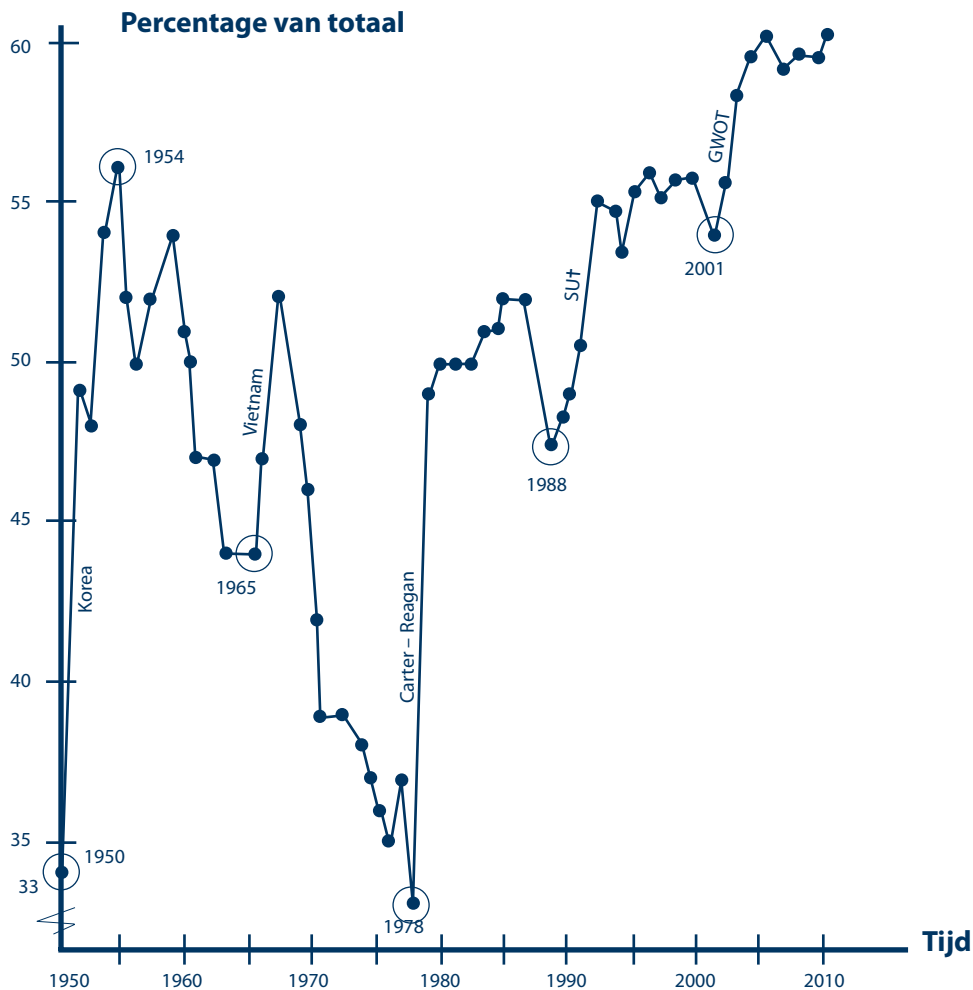
Figuur 2 Economisch machtsaandeel van de Verenigde Staten, 1950-2010

men is, maar dat dit machtsverval onderhevig is aan aanzienlijke fluctuaties. Gedurende de periodes 1951-1961, 1966-1977 en 1999-2010 was de neergang nagenoeg ononderbroken. Maar er zijn ook periodes waarin het machtsverval stakte (1962-1966) of zelfs werd omgeboegen in een relatieve machtsaanwas (1978-1998). Vanaf 1999 gaat het in economisch opzicht met de VS onmiskenbaar bergafwaarts. Dat is dus twee jaar vóór 9/11. Bovendien heeft de bankencrisis van 2008 de neergang minstens zoveel versneld als destijds de aanvallen met volgetankte passagiersvliegtuigen op de economische en militaire Amerikaanse machtsymbolen bij uitstek.

### Effect op het Amerikaanse militaire machtsaandeel

Het valt te begrijpen dat de Verenigde Staten na de terroristische aanvallen op hun hartland niet met de armen over elkaar bleven zitten. Ze hebben hiertoe – mede om de aanvallen op Afghanistan en Irak te kunnen uitvoeren en hun *homeland security* te versterken – hun defensiebestedingen in de periode 2001-2005 fors opgevoerd (zie figuur 3).

Na 2005 stabiliseerde het militaire machtsaandeel van de VS zich op ongeveer 60 procent, het hoogste niveau gedurende de onderzochte



Figuur 3 Militair machtsaandeel van de Verenigde Staten

periode. Uit figuur 3 komt echter ook naar voren dat deze abrupte stijging in de Amerikaanse geschiedenis allerm minst uniek is. Twee eerdere perioden van wapenopbouw vallen samen met oorlogsjaren die Amerika doormaakte, hoewel ze niet precies het tijdvak beslaan waarin de oorlog woedde: Korea (1951-1954) en Vietnam (1965-1967). Maar ook de laatste twee jaar van de regeerperiode van president Carter (als reactie op de veronder-



De historicus Paul Kennedy, hier tijdens een recente lezing op het U.S. Naval War College, verrichtte baanbrekend onderzoek naar de relatie tussen economische, politieke en militaire macht

stelde stationering van een Sovjet-brigade op Cuba en de Sovjet-inval in Afghanistan) en het aantreden van de regering-Reagan werden gekenmerkt door een scherpe stijging van de defensiebestedingen (1978-1980). De relatieve toename van de Amerikaanse militaire macht in de periode 1988-1992 is goeddeels te verklaren uit de gelijktijdige verzwakking van de tegenstrever, de Sovjet-Unie. De stijging van het militaire machtsaandeel in het tijdvak 2001-2005, ten slotte, kan inderdaad worden toegeschreven aan de Global War on Terror, die president George W. Bush afkondigde na de fatale datum 11 september 2001.

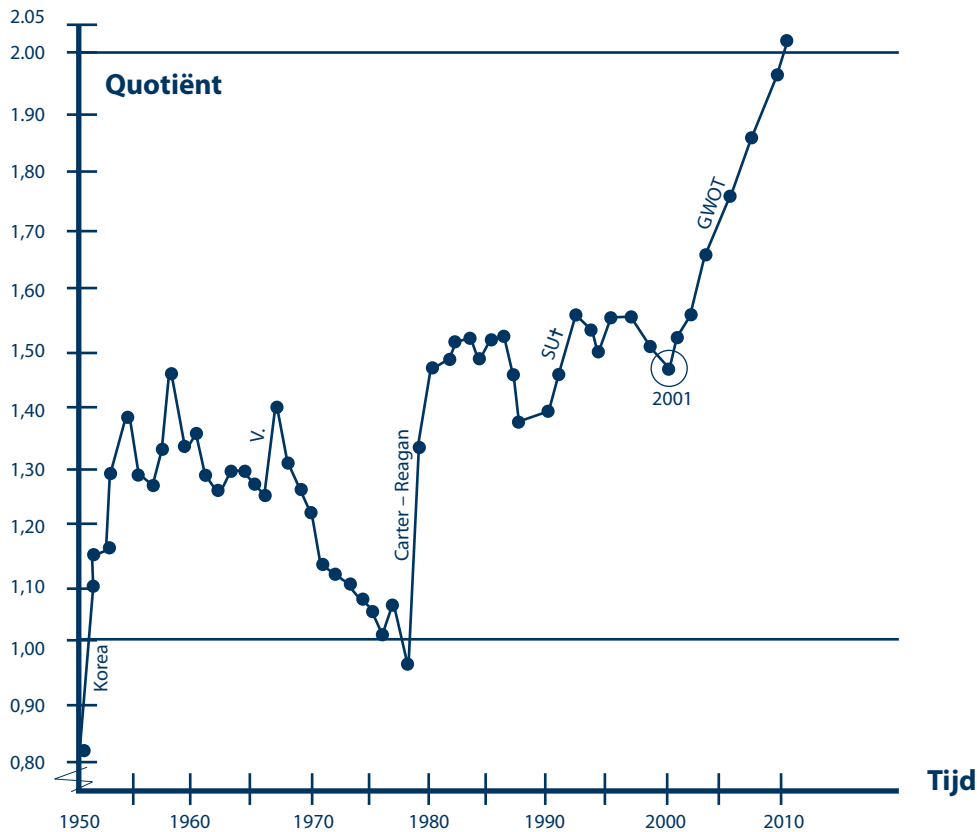
In 1987 publiceerde Paul Kennedy zijn beroemd geworden boek *The Rise and Fall of the Great Powers*.<sup>9</sup> Hij beweerde daarin dat de VS in een *imperial overstretch* verzeild waren geraakt, waarbij de economische machtsbronnen niet langer toereikend zouden zijn om de militaire verplichtingen na te komen die het land over de hele wereld was aangegaan. Op grond van de gegevens uit figuur 2 is te concluderen dat de VS zich in 1987 juist aan de vooravond van een periode van relatieve economische opgang bevonden. Maar was deze economische kurk sterk genoeg om de militaire last te dragen? In een studie uit 1989, getiteld *Verzwakking van de sterkste*, hebben Rood en Siccama destijds voor zowel de Verenigde Staten als de toen nog bestaande Sovjet-Unie getracht deze vraag te beantwoorden. Als indicator fungeerde daarbij het quotiënt van het militair en het economisch machtsaandeel van beide supermogendheden.<sup>10</sup> Daaruit bleek dat de militarisering van de Sovjet-Unie gestadig was afgenomen (al zou ook dit lagere niveau de Russen nog spoedig fataal worden), maar dat dit peil nog steeds hoger lag dan dat van de Verenigde Staten. Hoe valt deze operationalisering uit voor de VS gedurende de periode 1950-2010? Dit valt af te lezen uit figuur 4.

Uit figuur 4 blijkt dat er slechts drie periodes waren waarin het militair machtsaandeel van de Verenigde Staten steeg, terwijl tegelijkertijd het economisch machtsaandeel kromp:

- de militaire opbouw in verband met de Koreaanse oorlog (1950-1953);
- de twee jaar van de grote wapenopbouw voor de Vietnamoorlog (1966 en 1967);
- de periode 2002-2010, waarin als reactie op 9/11 eerst Afghanistan en vervolgens in 2003 ook Irak werd binnengevallen. Tijdens de andere jaren van de Koude Oorlog (1954-1966) en tijdens de détente-periode (1968-1977) daalden zowel de relatieve economische macht als de relatieve militaire macht van de VS. Gedurende de militaire opbouw onder Carter-Reagan (1978-1987) en tijdens de ontbinding en verzwakking van de Sovjet-Unie/Russische Federatie (1990-2001) slaagden de Verenigde Staten erin naar verhouding een grotere beschikingsmacht te verkrijgen

<sup>9</sup> P. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York, Random House, 1987).

<sup>10</sup> J.G. Siccama en J.Q.Th. Rood, *Verzwakking van de sterkste. Oorzaken en gevolgen van Amerikaans machtsverval* (Den Haag, Instituut Clingendael, 1989) 43.



Figuur 4 Mate van overstretchen van de Verenigde Staten

over zowel *butter* als *guns*. In de jaren waarin Sovjet-leider Gorbatsjov de ineenstorting van zijn supermogendheid inleidde (1988 en 1989) steeg het economisch machtsaandeel van de VS, terwijl het militaire machtsaandeel daalde.

Uit figuur 4 valt tevens een *ratchet-effect* af te lezen: na een periode van oorlogvoering neemt de *overcommitment* van de VS weliswaar weer af, maar niet tot hetzelfde niveau als na de voorgaande oorlog. Na de wapenopbouw gedurende de laatste twee jaar van president Carter en zijn opvolger Reagan bleef de Amerikaanse *overextension* ongeveer op hetzelfde peil, mede doordat de Sovjet-Unie afhaakte in de strijd om het wereldleiderschap. Na 2001 zette een scherpe stijging in, waardoor het Amerikaanse militaire machtsaandeel in 2010 voor het eerst in de onderzochte periode meer dan twee keer zo groot was als het economische machtsaandeel.

Dat de Global War on Terror een fors oorlogsdividend opleverde voor de Amerikaanse strijdkrachten en het ondersteunende industriële complex blijkt ook uit de bedragen die in het

	Base budget	GWoT	Totaal
2001	302	17	319
2002	328	14	342
2003	375	69	444
2004	377	66	443
2005	403	103	506
2006	421	115	536
2007	438	169	607
2008	481	195	676

Tabel 1 De Amerikaanse defensie-uitgaven in miljarden lopende US dollars (Bron: SIPRI Jaarboek 1998, blz. 184)



kader van de strijd tegen het terrorisme met ingang van 2001 werden toegevoegd aan het zogeheten *base budget* (zie tabel 1).

Overigens betekent deze scherpe stijging op zichzelf nog geenszins dat de defensielasten voor de VS ondraagbaar hoog zijn. Als percentage van het BNP namen de defensiebestedingen geleidelijk toe van 3 procent in 2001 tot 4,9 procent in 2010. Daarmee bleven ze evenwel nog ruimschoots onder de niveaus van de Tweede Wereldoorlog en de oorlogen in Korea en Vietnam. Tevens dient de vraag of defensie-uitgaven op te brengen zijn te worden gerelateerd aan de schuldpositie van de regering, aan de te betalen rente op staatsschulden en aan de verplichtingen die zijn aangegaan op andere beleidsterreinen, zoals in het Amerikaanse geval de gezondheidszorg.

### Tekent zich een machtsvergang af tussen de VS en China?

Tot dusverre heeft de analyse in dit artikel zich voornamelijk voltrokken op het nationale niveau, in casu dat van het belangrijkste doelwit van de aanslagen: de Verenigde Staten. Vooral het economisch verval van de VS roept echter de vraag op of de leidende positie van de Amerikanen wellicht zal worden overgenomen door één van de andere onderzochte mogendheden. Hiervoor stelt China zich zonder enige twijfel het duidelijkst kandidaat. In economisch opzicht steeg het Chinese machtsaandeel van 4,1 procent in 1950 tot 26,3 procent in 2010, terwijl dat van de VS daalde van 42,8 tot 29,6 procent. De Amerikanen hebben deze economische neergang weliswaar gecompenseerd door een versterking van hun militaire suprematie (van 34 tot 60,4 procent), maar dit is voor een aanzienlijk deel het gevolg van het nagenoeg wegvallen van de Sovjet-Unie/Russische Federatie, waar het militaire machtsaandeel kromp van 40 procent in 1950 tot 4,7 procent in 2010. De gegevens over de Chinese militaire inspan-

ningen zijn nog moeilijker te verkrijgen dan die van de toenmalige Sovjet-Unie. Volgens het SIPRI steeg het militaire machtsaandeel van China evenwel van 1,3 procent in 1988 tot 10 procent in 2010. De Amerikanen besteden dus nog steeds zes keer zoveel aan defensie als de Chinezen.

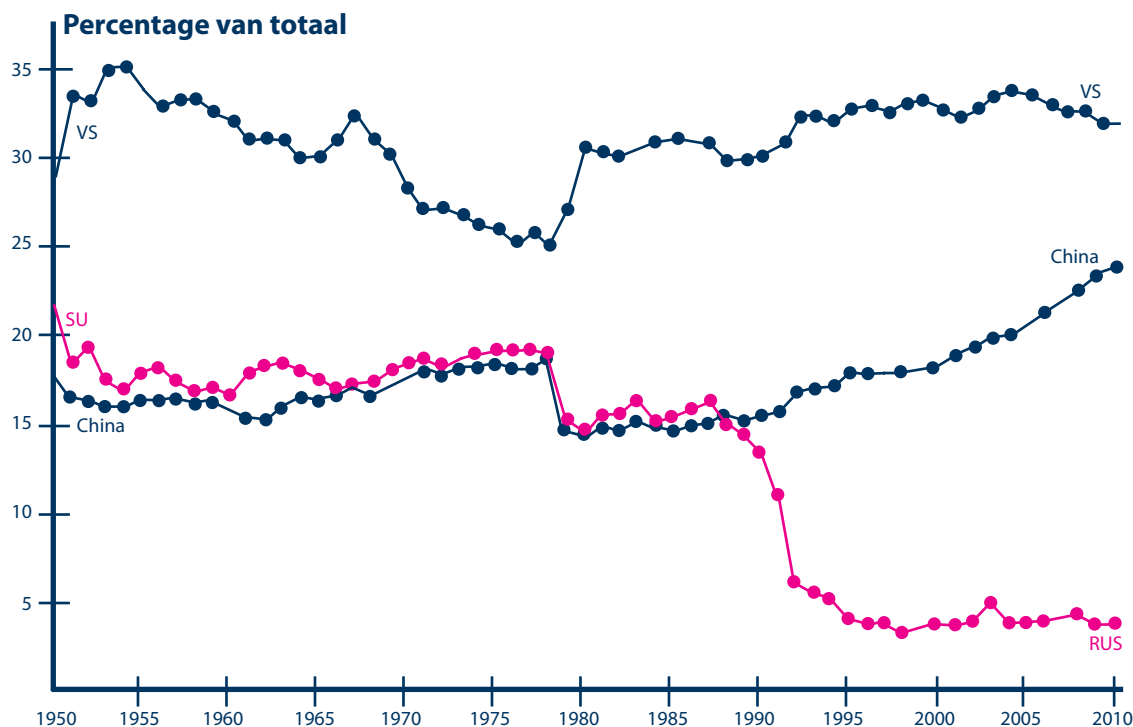
De Amerikaanse theoreticus A.F.K. Organski baarde in de jaren zestig opzien met zijn bewering dat machtsevenwichten tussen grote mogendheden alleen tot vrede leiden indien ze statisch van karakter zijn. Zodra een grote mogendheid de *topdog* echter dreigt in te halen, leidt een grotere machts gelijkheid juist tot een toenemend oorlogsgevaar tussen die twee landen.<sup>11</sup> Het klassieke voorbeeld van de machtsvergangshypothese is Duitsland dat aan het begin van de twintigste eeuw het Verenigd Koninkrijk naar de kroon stak. Uit onderzoek van Houweling en Siccama naar de periode 1816-1980 bleek dat machtsvergang in paren van grote mogendheden in zestig procent van de gevallen met oorlog gepaard ging.<sup>12</sup>

Figuur 5 geeft de relatieve machtsposities weer van drie van de tien in dit artikel onderzochte grote mogendheden (de VS, China en de Sovjet-Unie). In navolging van andere studies in het kader van het COW-project zijn deze machtsaandelen samengesteld door elk van de drie machtsbronnen – economisch, militair en demografisch – een gelijk gewicht toe te kennen. Uiteraard blijkt dan dat China zijn militaire en aanvankelijk ook economische zwakte voor een aanzienlijk deel compenseert door een grotere bevolkingsomvang: die was in 1950 35,7 procent van de totale bevolking van de tien landen en in 2010 37,7 procent. Daarentegen is de demografische machtspositie van de VS teruggelopen van 10 procent in 1950 tot 8,7 procent in 2010, terwijl het bevolkingsaandeel van de Sovjet-Unie/Rusland in de betreffende periode tot eenderde slonk (van 11,7 procent in 1950 tot 3,9 procent in 2010).

Figuur 5 schetst het beeld dat de economische verzwakking van de VS sinds 1999 grosso modo kan worden weggestreept tegen de militaire machtsvergroting van dat land. Sedert 1990

11 A.F.K. Organski, *World Politics* (tweede druk, New York, Alfred A. Knopf, 1968).

12 H.W. Houweling en J.G. Siccama, 'Power Transitions and Critical Points as Predictors of Great Power War: Toward a Synthesis' in: *Journal of Conflict Resolution*, 35 (4) (1991) 642-658.



Figuur 5 Samengestelde machtsaandelen van de VS, de SU/RUS en China, 1950-2010

neemt de macht van China zowel in economisch als in militair opzicht toe, wat er op termijn toe kan leiden dat China de toepositie van de VS overneemt. Economisch loopt China snel in op de VS omdat de Volksrepubliek zich in het opwaartse deel van de machtscurve beweegt (zie figuur 1), terwijl de VS zich juist in het neerwaartse deel van de power cycle bevinden. Als gevolg van de banken- en kredietcrisis is er zelfs een versnelling van het economisch verval van Amerika. Voorzover dit economisch verval van de VS al wordt gecompenseerd door hun militaire machtsaanwas, is het maar zeer de vraag of de Amerikanen hun buitenlandse overstreck kunnen en willen continueren. Duidelijk is in ieder geval dat de explosieve groei van de militaire uitgaven na 2001 heeft bijgedragen aan het ontstaan van de bankencrisis, de versnelde verslechtering van de Amerikaanse betalingsbalans en de stijging van de overheids-schuld.<sup>13</sup> Daardoor wordt de vrij besteedbare begrotingsruimte steeds geringer of zelfs negatief.

Een onbedoeld effect van de Global War on Terror lijkt dat China de positie van *runner-up*,

die de Sovjet-Unie tijdens de Koude Oorlog bekleedde, heeft overgenomen. Terwijl de VS zich militair uitputten in Irak en Afghanistan, is China als lachende derde aan een formidabele economische opmars bezig.

### Beschouwing: mondiale bestuurbaarheid

Tot dusverre heb ik de feiten min of meer voor zich laten spreken. Hierna ga ik kort in op een aantal consequenties die de geschetste machtsverschuivingen hebben voor de politieke bestuurbaarheid van de wereld (global governance). Achtereenvolgens betreffen deze gevolgen:

- de positie van de Verenigde Staten;
- de aard van de respons op de terroristische aanvallen;
- de samenwerking binnen de VN-Veiligheidsraad;

13 'The Great Debt Shift: Drivers of the Federal Debt Since 2011'; zie: [www.PewTrusts.Org](http://www.PewTrusts.Org) (april 2011).

- d. de samenwerking met bondgenoten en het effect op de Europese integratie en
- e. modellen om de wereld bestuurbaar te houden.

#### a. Crisis of revitalisering van de VS?

In het tijdvak 1977-1990 bleken de Verenigde Staten in staat zich economisch te revitaliseren en op die manier het proces van economisch machtsverval te kenteren. Het is zeker niet uitgesloten dat de VS zich ook ditmaal weten te herstellen. Het begrotingstekort en de slechte betalingsbalanspositie doen denken aan de periode van de Vietnamoorlog. Destijds waren de Europeanen bereid Amerikaans schatkistpapier te kopen, thans zijn vooral de Chinezen dat. Zo lang de dollar – hoewel de wisselkoers steeds verder naar beneden zweeft – nog de favoriete reservevaluta van de meeste landen blijft, is er geen noodzaak voor de VS hun begroting rigoureus op orde te brengen en hun besparingen op te voeren om deze in evenwicht te brengen met de investeringen.

Anderzijds zijn er verontrustende analyses over het vermogen van de Verenigde Staten zichzelf weer op te richten. Zo heerst er volgens Andrew Bacevich een drievoudige Amerikaanse crisis: een economische als gevolg van de overbestedingen, een politieke als gevolg van het onvermogen hieraan paal en perk te stellen en een militaire omdat de strijdkrachten niet goed zijn toegerust om het hedendaagse type oorlog (*wars amongst the people* zoals in Irak en Afghanistan) te voeren.<sup>14</sup> Bacevich schreef dit voor het uitbreken van de bankencrisis, die aantoonde dat de Amerikaanse overheid niet in staat of bereid is randvoorwaarden aan het functioneren van de markt te stellen. Garry Wills brengt de groei van wat hij de *national security state* noemt in verband met de uitbreiding van de presidentiële bevoegdheden die noodzakelijk was voor de ontwikkeling van de

atoombom. Die geheimhouding heeft een veiligheidscomplex in het leven geroepen dat zichzelf in stand houdt. Daarbij wordt de macht van de Amerikaanse president gebruikt om de constitutionele bevoegdheden van het Congres zoveel mogelijk buiten werking te stellen.<sup>15</sup>

In beide analyses speelt de Amerikaanse afhankelijkheid van de olietoevoer uit het Midden-Oosten, vooral ook als gevolg van de weigering de energieprijzen te verhogen door middel van belastingheffing, een belangrijke rol. President Obama heeft aangekondigd dat de defensiebestedingen de komende jaren zullen dalen. Maar hierbij dient wel te worden bedacht dat het Amerikaanse niveau van bestedingen zoveel hoger ligt dan dat van andere landen dat een geringe daling weinig effect zal hebben op de onderlinge verhoudingen.

#### b. De aard van de respons op het terrorisme

Welk effect hebben de terroristische aanslagen van 9/11 gehad op de militaire oppermacht van de Verenigde Staten? De terrorist probeert aan te tonen dat de politieke autoriteiten waartegen hij zich richt niet in staat zijn hun burgers veiligheid te verschaffen. Te zwak om een directe militaire krachtmeting aan te gaan, tracht de terrorist via publiciteit de bevolking en zijn politieke tegenstanders schrik aan te jagen. Amerika reageerde op zijn opgelopen verwondingen niet alleen gekwetst, maar ook verontwaardigd. Tot 9/11 werd terrorisme beschouwd als een misdaad, zij het dat die bij internationaal terrorisme grensoverschrijdend van karakter was.<sup>16</sup>

De Amerikaanse reactie op de aanslagen van 11 september was daarentegen militair van aard. Voor zover die respons het veroveren van de vrijplaatsen inhield waar al-Qaida haar manschappen opleidde, was dat noodzakelijk. De Amerikaanse interventie in Afghanistan werd dan ook unaniem gesteund in de VN-Veiligheidsraad. Amerika maakte evenwel slechts spaarzaam gebruik van het aanbod van de NAVO-bondgenoten de aangevallene op grond van Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag bijstand te verlenen. Naderhand verklaarde de NAVO zich bereid de stabilisatie-

14 A.J. Bacevich, *The Limits of Power. The End of American Exceptionalism* (New York, Holt, 2007).

15 G. Wills, *Bomb Power. The Modern Presidency and the National Security State* (New York, Penguin, 2010).

16 P.A.L. Ducheine, *Krijgsmacht, Geweldgebruik & Terreurbestrijding: een onderzoek naar juridische aspecten van de rol van strijdkrachten bij de bestrijding van terrorisme* (Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2008) 563.

operatie ISAF in Afghanistan uit te voeren. Bij de inval in Irak in 2003 bleek de steun in de Veiligheidsraad te ontbreken. Dat kwam niet doordat veel landen ten tijde van de invasie geloofden dat Saddam zijn massavernietigingswapens geheel had vernietigd – ook wapeninspecteur Blix was daarvan in zijn rapportages aan de Veiligheidsraad geenszins overtuigd – maar doordat andere overwegingen, zoals de wens af te rekenen met Saddam, het Amerikaanse optreden minstens zo sterk leken te beïnvloeden.<sup>17</sup> De Amerikaanse regering plaatste de aanval op Irak bovendien in het kader van de Global War on Terror. Ten eerste ontbrak evenwel het bewijs dat het Baath-regime banden onderhield met al-Qaida. En ten tweede geldt het fundamentele bezwaar dat men alleen oorlog kan voeren tegen groeperingen die bestaan uit mensen van vlees en bloed en niet tegen een bepaalde militaire strijdwijze.<sup>18</sup>

### c. Erosie van de eensgezindheid in de wereldpolitiek

Tijdens de Koude Oorlog kon er per definitie geen volledige hegemoniale positie van de Verenigde Staten zijn of een stabiele wereldordering die daaruit volgens de hegemonie-stabiliteitstheorie zou voortvloeien.<sup>19</sup> In het bipolaire conflict hielden twee supermogendheden elkaar immers in een evenwicht van kwetsbaarheid met het dreigement de ander met nucleaire middelen te zullen vernietigen zodra die een aanval zou beginnen (ook een conventionele). Maar na het verdwijnen van de Sovjet-Unie als tegenstander van de VS, bekleedden de Amerikanen zowel in economisch als in militair opzicht inderdaad de voor hegemonie vereiste dominante positie. Dit kwam onder meer tot uiting in de samenwerking tussen de permanente leden van de Veiligheidsraad, waardoor onder meer het gewapende optreden tegen Irak na de verovering van Koeweit en de aanvankelijk halfslachtige interventies op de Balkan werden gelegitimeerd. Ook werden tal van andere zogenoemde vredesoperaties geautoriseerd, waardoor het aantal *major armed conflicts* daalde van dertig in 1990 tot achttien in 2000 en zestien in 2009.<sup>20</sup> Anderzijds trokken landen als Noord-Korea en Iran uit het lot dat Irak (1990) en Servië (1999)

trof de conclusie dat alleen het bezit van eigen kernwapens hen kon vrijwaren van een Amerikaanse interventie. Daarbij leidden de kernwapenprogramma's van beide landen tot permanente oorlogsdreiging, omdat een aanvaller nog mag hopen de nucleaire faciliteiten met een eerste klap te kunnen uitschakelen. In het geval van Iran zijn overigens niet alleen de Amerikanen de potentiële aanvallers, maar evenzeer de Israëliërs, die hun beschermheer steeds voorhouden dat hij tijdig moet optreden op straffe van een actie die de joodse staat zelf zal ondernemen. Met hun beslissing zelf nucleaire wapens aan te schaffen volgden Noord-Korea en Iran het voorbeeld van Pakistan en India, waarbij Pakistan de Verenigde Staten had geholpen door zijn grondgebied beschikbaar te stellen om de mujahedeen de gelegenheid te geven de Sovjets uit Afghanistan te verdrijven. Deze wens tot proliferatie is verder kracht bijgezet door de Amerikaanse doctrine van de preventieve oorlog, waarmee de aanval op Irak in 2003 werd gelegitimeerd.<sup>21</sup>

Hiermee werd niet alleen afstand gedaan van de vereiste goedkeuring door de Veiligheidsraad, maar werd gewapend ingrijpen ook al geoorloofd geacht in een fase waarin er nog geen directe en overweldigende bedreiging was: de rechtvaardigingsgronden voor *preemption*. Wellicht hadden velen nog kunnen leven met een preventieve aanval die de goedkeuring van de Veiligheidsraad had of met het handelen uit noodweer zonder het fiat van de Verenigde Naties, maar het niet gelijktijdig voldoen aan beide condities betekende kennelijk een te grote inbreuk op het in het VN-Handvest vervatte oorlogsverbod. Aldus had de veronderstelde politieke almacht van de Verenigde Staten haar eigen weerstand opgeroepen en brachten de militaire campagnes in Irak en Afghanistan aan het licht dat ook de Amerikaanse machtsuitoefening beperkingen kent.

17 H. Blix, *Disarming Iraq* (Bloomsbury, Pantheon Books, 2004).

18 Aldus ook de eerste stelling bij de dissertatie van P.A.L. Duchêne, zie noot 16.

19 Zie voor de klassieke formulering van deze hegemonie-stabiliteitstheorie R. Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge, Cambridge University Press, 1981).

20 SIPRI *Yearbook 2010*, 62.

21 Deze zogeheten Bush-doctrine is geformuleerd in *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C., White House, 2002).



FOTO AP/REPORTERS P. MARTINEZ MONSIVAIS

*Als zij samen optrekken kunnen de VS en China de economische machtsverschuiving mogelijk in goede banen leiden*

#### **d. De relaties met de bondgenoten**

De Amerikaanse invasie van Irak leidde niet alleen tot een breuk met Rusland en China, maar ook met belangrijke bondgenoten in de NAVO, zoals Duitsland en Frankrijk. Sommigen concludeerden hieruit dat de veiligheidsculturen aan beide zijden van de Atlantische Oceaan hemelsbreed van elkaar verschilden, waarbij de Amerikanen overal dreigingen meenden te ontwaren die ze via oorlogvoering en torenhoge defensiebegrotingen te lijf gingen, terwijl de Europeanen zich koesterden in het gevoel dat iedere acute bedreiging ontbrak en dat van militaire interventie wellicht meer kwaad dan goed te verwachten was. 'Europa' was overigens niet unaniem, want de splijting van de NAVO betekende tegelijkertijd een confrontatie binnen de Europese Unie, waar Atlantisch-gerichte bondgenoten als Groot-Brittannië en Nederland tegenover continentaal georiën-

teerde staten als Duitsland, Frankrijk en België kwamen te staan. Dit had tot gevolg dat de in 2001 ingevoerde eenheidsmunt, de euro, slechts in naam werd gevolgd door een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. Pleidooien dat de Europese eenwording tevens het voeren van een daadkrachtig extern beleid van de EU vereiste verstomden zodra het verdrag over een Europese grondwet in Franse en Nederlandse referenda schipbreuk leed. Nadat de Amerikaanse bankencrisis zich ook over Europa had verspreid, kwam zelfs het voortbestaan van de euro in gevaar en concentreerden de landen van de Eurozone zich op het voor de prijsstabiliteit vereiste terugdringen van hun financieringstekorten. Daarbij paste geen stijging – of zelfs een handhaving – van hun defensie-uitgaven, laat staan het opzetten van een gezamenlijke defensie. Het uit de brand helpen van zwakke lidstaten van de Eurozone zoals Griekenland heeft de wens om de Europese defensie op peil te houden nog verder ondermijnd. Daarbij wreekt zich dat handhaving van een bepaald niveau van de defensie-uitgaven geen onderdeel is van de criteria in het Stabiliteits-en Groeipact, dat tot prijsstabiliteit in de Eurozone moet leiden.

#### **e. Modellen van mondiaal bestuur**

Welke mogelijkheden tot global governance dienen zich tegen de achtergrond van de geschetste machtsverschuivingen aan? De belangrijkste opgave is het economisch machtsverval van de VS en de gelijktijdig optredende opkomst van China in goede banen te leiden. Dat is mogelijk als deze G-2 (de VS en China) gezamenlijk optrekken in zowel formele fora als de VN-Veiligheidsraad, als in informele gremia als de G-20.<sup>22</sup> In feite zijn beide landen reeds tot elkaar veroordeeld omdat China een groot uitvoeroverschot heeft naar VS (dat door protectionistische Amerikaanse maatregelen ongedaan zou kunnen worden gemaakt) en omdat China een groot deel van de Amerikaanse schuld financiert via de aankoop van schatkistpapier.<sup>23</sup> Europa zou daarbij, onder meer op monetair en handelspolitiek terrein, een gelijkwaardige rol kunnen spelen. Dit komt neer op een triumviraat van de G-3, een optie waarvoor Maxime Verhagen zich als minister

22 Deze oplossing bepleit onder meer Thomas P.M. Barnett: *Blueprint for Action. A Future Worth Creating* (New York, Berkley Books, 2005) 156.

23 Van Staden spreekt in dit verband zelfs van een 'wederzijds verzekerde vernietiging op financieel-economisch vlak'. Zie: A. van Staden, 'Wereldmachten in de overgang' in: S. Reyn en A. Teftadarija, *Het is oorlog! Friese Leermeester in de Haagse Beleidstofabriek (Liber Amicorum ter gelegenheid van het afscheid van prof. dr. Jan Geert Siccama, Den Haag, mei 2011)* 50.

van Buitenlandse Zaken sterk heeft gemaakt.<sup>24</sup> Een alternatieve route kan uitlopen op een Koude Oorlog tussen de VS en China, met alle mogelijkheden van escalatie die daarmee samenhangen. In zijn recente boek *On China* trekt oud-minister van Buitenlandse Zaken Henry Kissinger expliciet de parallel met de machtsovergang tussen het Verenigd Koninkrijk en Duitsland aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog. Hij put hoop uit het vermogen tot leren, wat de besluitvormers er ditmaal wel toe zou kunnen brengen zich af te vragen: 'Where will a conflict take us?', om hiervan vervolgens af te zien.<sup>25</sup>

Opmerkelijk is dat het vooruitzicht van een mogelijke confrontatie met China in het Westen wordt aangevoerd als argument om zich te blijven voorbereiden op interstatelijke oorlogvoering, hoe zeldzaam dat verschijnsel de afgelopen decennia ook is geworden. Terwijl irreguliere oorlogvoering, die neerkomt op een mengeling van guerrilla en terrorisme, de enige resterende directe bedreiging vormt, hebben de strijdmachten van de westerse landen zich nauwelijks voorbereid op een langdurige aanwezigheid van landstrijdkrachten (tussen de tien en twintig jaar) die nodig is om een levensvatbare staat in landen als Irak en Afghanistan op te bouwen. In plaats daarvan zijn de meeste middelen besteed aan het uitvechten van deze conflicten met kinetische middelen, vooral ook *airpower*. Zo hebben de VS hun additionele militaire uitgaven niet gespendeerd aan een vergroting van de militaire mankracht, maar aan de aanschaf van steeds kleinere aantallen van allerlei grote wapensystemen en aan ict-projecten in het kader van de *network-centric warfare*. Dit leidt tot de mogelijkheid dat de Amerikanen zich in 2014 zullen hebben teruggetrokken uit Irak en Afghanistan, zonder dat het gezag in die landen kan worden overgedragen aan een effectieve regering. In die zin zijn de effecten van 9/11 nog niet uitgewerkt.

## Conclusies

De val van de Sovjet-Unie bracht in de Verenigde Staten een euforische stemming teweeg. In de unipolaire wereld van de jaren negentig namen

de Amerikanen een vrijwel onaantastbare positie in, waarin zij meenden te kunnen doen en laten wat zij wilden. De terroristische aanslagen van 11 september 2001 toonden aan dat ook de VS kwetsbaar waren en leidden bovendien tot grote verontwaardiging over de aangetaste positie van onbegrensde macht. De Amerikanen gaten hun reactie op de aanvallen van 9/11 in de vorm van een oorlog: de Global War on Terror. In deze strijd vielen de VS eerst Afghanistan en daarna Irak aan, waarbij zij stuitten op de grenzen van hun militaire macht. Dit heeft niet alleen de onderbouwing van hun hegemoniale positie met materiële hulpbronnen verzwakt, maar ook hun vermogen om beslissende spelers in de wereldpolitiek (inclusief sommige bondgenoten) op één lijn te krijgen.

Het Amerikaanse machtsverval op economisch gebied, dat in de periode 1978-1998 was onderbroken, is nadien versneld voortgezet. Op deze versnelling heeft de bankencrisis waarschijnlijk een grotere invloed uitgeoefend dan de aanslagen van 11 september. De Verenigde Staten hebben de aanvallen van 9/11 beantwoord met een militaire krachtsinspanning die vergelijkbaar is met die van de Korea- en Vietnamoorlogen. De hogere defensiebegroting is echter maar zeer ten dele gebruikt voor een langdurige versterking van de mankracht die nodig is om de burgers van landen als Irak en Afghanistan veiligheid te verschaffen. De Verenigde Staten zijn economisch bijna ingehaald door China.

In militair opzicht zijn de Amerikanen nog sterker, maar ook in deze machtsdimensie is China aan een inhaalbeweging begonnen. De machts gelijkheid die zich tussen beide mogendheden aftekent is mogelijkserwijs onbedoeld bespoedigd door de Amerikaanse operaties in Afghanistan en Irak. In ieder geval heeft China de positie van de Sovjet-Unie als potentiële tegenstrever van de VS overgenomen. ■

24 M. Verhagen, 'Buiten bezig = binnen blij: nut en noodzaak van een actief buitenlands beleid' (Toespraak, 27 mei 2010).

25 H. Kissinger, *On China* (Londen, Penguin, 2011) 527.