

De veerkracht van de Amerikaanse macht

Ondanks alle problemen waarvoor Amerika staat, zal het land nog zeker tientallen jaren de belangrijkste, hoewel niet onbetwiste, supermacht blijven. De echte test voor president Obama is dan ook niet zozeer of hij de Amerikaanse macht van een nieuwe basis kan voorzien, maar of het hem lukt die macht te gebruiken om landen te verenigen om de gemeenschappelijke problemen op te lossen.

.....
 door *James M. Lindsay*

De auteur is een autoriteit op het gebied van de buitenlandse politiek van de VS. Momenteel is hij directeur van The Robert S. Strauss Center for International Security and Law en verbonden aan de Lyndon B. Johnson School of Public Affairs van The University of Texas at Austin. Zijn recentste boek, geschreven samen met Ivo Daalder, heet *America unbound. The Bush revolution in foreign policy*.

IN TIEN JAAR KAN ER VEEL VERANDEREN. Bij het aanbreken van het nieuwe decennium was een groot deel van de wereld diep onder de indruk van de macht van Amerika. Madeleine Albright noemde Amerika de ‘onmisbare natie’, de Fransen maakten zich zorgen over de ‘Amerikaanse supermacht’ en geleerden debatteerden over de gevolgen van een nieuw tijdperk van ‘hegemonie’ en ‘unipolariteit’. Tien jaar later lijkt Amerika veel minder intimiderend. Na twee moeizame oorlogen en een wereldwijde financiële crisis wordt gesproken van een ‘post-Amerikaanse wereld’ waarin een ‘aangeslagen hegemoon’ zich moeizaam probeert aan te passen aan zijn nieuwe status van ‘grootmacht in zijn nadagen’.

Is Amerika in een vrije val geraakt? Ondanks de populariteit van deze vraag is enige scepsis op zijn plaats. Het overlidensbericht van grootmacht Amerika is al vaker geschreven. Bij de Spoetnik, de oorlog in Vietnam, het Arabische olie-embargo, de Russische invasie in Afghanistan en zelfs het einde van de Koude Oorlog waren velen ervan overtuigd dat de ‘Ame-

rikaanse eeuw' ten einde liep. Maar de macht van Amerika bleek telkens veerkrachtiger dan de criticasters hadden verwacht. In plaats van steeds verder af te glijden, herstelde de macht van Amerika zich keer op keer. Dit is wellicht niet verrassend. Geschiedenis toont zelden een lineair verloop. Voorspellingen over een op handen zijnde ondergang draaien vaak uit op hun tegendeel. Sterker nog, de angst dat Amerika achteropraakt, is voor de Amerikaanse regering steevast aanleiding geweest om met frisse moed falend beleid te vervangen door nieuw beleid.

Het lijkt of de geschiedenis op het punt staat zich te herhalen. Barack Obama probeert in ieder geval de Amerikaanse macht, die volgens hem door George W. Bush nodeloos is verkwanseld, te repareren. Hij heeft doortastende stappen ondernomen om de Amerikaanse economie nieuw leven in te blazen, de druk op het Amerikaanse leger te verlichten en vriendschappen en samenwerkingsverbanden die de afgelopen acht jaar schade hebben geleden, in ere te herstellen. De tijd zal uitwijzen of hij hierin slaagt. Maar zelfs als hij slaagt in zijn pogingen zou dit wel eens onvoldoende kunnen blijken om de Verenigde Staten, of de rest van de wereld, in staat te stellen de uitdagingen van de globalisering het hoofd te bieden.

Het pessimisme over de toekomst van de macht van Amerika is goed te begrijpen. De oorlogen in Irak en Afghanistan hebben de capaciteiten van het Amerikaanse leger danig op de proef gesteld. Voormalig minister en gepensioneerd viersterrengeneraal Colin Powell toont zich bezorgd dat de het Amerikaanse leger 'ongeveer het breekpunt heeft bereikt'. Veel legerofficieren kunnen zich vinden in zijn bezorgdheid, zo niet in zijn openhartigheid. In het licht van het weer oplaaiende geweld in Irak en de wederopstanding van de Taliban in Afghanistan is het onwaarschijnlijk dat de druk op het Amerikaanse leger op korte termijn zal verminderen.

ZORGWEKKEND ECONOMISCH FRONT

Het nieuws aan het economische front is al even zorgwekkend. De economie die in 2001 in *The Wall Street Journal* nog werd bejubeld als een 'model dat andere landen jaloers maakt en angst inboezemt' lijkt nu echt op sterven na dood. Het uiteenspatten van de hypotheekzeepbel in 2008 bracht diepgaande en systematische problemen op de Amerikaanse kredietmarkten aan het licht. Iconen van de Amerikaanse financiële wereld zoals Citigroup, Merrill Lynch en Morgan Stanley zagen zich gedwongen fondsen te werven in China, Singapore, het Midden-Oosten en andere buitenlandse bronnen om op de been blijven. Gezichtsbepalende Amerikaanse ondernemingen zoals Lehman Brothers en Bear Stearns gingen failliet, en andere, zoals General Motors, balanceren op de rand van faillissement.

De financiële crisis veroorzaakte in de Verenigde Staten de zwaarste recessie in 25 jaar. Om te voorkomen dat de recessie zou uitgroeien tot een depressie, pompte Washington overheidsgeld in de economie. Hierdoor raakte de federale begroting nog dieper in de rode cijfers. Een zorgwekkend tekort op de jaarbegroting van een half biljoen dollar is inmiddels uitgegroeid tot anderhalf biljoen dollar. De staatsschuld is meegegroeid en opgelopen tot meer dan 11 biljoen dollar, ofwel ongeveer 36.000 dollar voor iedere Amerikaan — mannen, vrouwen én kinderen. Washington heeft al die rode cijfers gefinancierd door enorme bedragen te lenen in het buitenland, vooral in China. De regering in Peking doet opgewonden kond van haar rol in de financiering van wat zij ziet als Amerikaanse roekeloosheid.

Ondanks alle problemen zal Amerika nog zeker tientallen jaren de belangrijkste, hoewel niet onbetwiste, supermacht blijven

De problemen van het Amerikaanse leger en de Amerikaanse economie vertellen echter slechts een deel van het verhaal over de macht van Amerika. Macht is van nature relatief: niet alleen de gebeurtenissen in de Verenigde Staten zijn belangrijk, maar ook wat er elders in de wereld gebeurt. En in de afgelopen twee decennia is macht, en in het bijzonder economische

macht, onder invloed van de globalisering over de hele wereld verspreid geraakt. De Europese Unie is de grootste consumentenmarkt ter wereld, en haar invloed op het gebied van regelgeving is vaak groter dan die van Amerika. Landen als China, India en Brazilië hebben zich ontwikkeld tot economische grootmachten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in veel bestuurscentra de machtsgroei hand in hand gaat met een verlangen een stem te hebben in de regels van het internationale systeem. Of, in de woorden van president Obama op de G20-top in april van dit jaar: ‘Het is makkelijker onderhandelen wanneer alleen Roosevelt en Churchill in een kamer zitten met een glas cognac in hun hand. Maar dat is niet de wereld waarin wij leven.’ Het unipolaire moment, zo dit ooit heeft bestaan, behoort voor goed tot het verleden.

NIET ONBETWISTE SUPERMACHT

De constatering dat de gebeurtenissen van het afgelopen decennium de macht van Amerika hebben aangetast, impliceert echter niet dat Amerika verzwakt is — of niet langer een supermacht is. Integendeel: ondanks alle recente problemen zal Amerika nog zeker tientallen jaren de belangrijkste,

hoewel niet onbetwiste, supermacht blijven. Ondanks de belasting van het militaire apparaat door de operaties in Irak en Afghanistan, is het Amerikaanse leger in alle meetbare aspecten van militaire macht ontegenzeggelijk veel machtiger dan de legers van andere landen. Alleen het Amerikaanse leger is in staat wereldwijde militaire macht uit te oefenen. Het heeft de beschikking over tien volledig uitgeruste vliegdekschepen, terwijl geen enkel ander land er meer dan één heeft. En naar historische maatstaven gemeten, zijn de kosten van dit leger redelijk laag. Momenteel besteedt Amerika minder dan vier procent van haar bruto binnenlands product aan haar krijgsmacht; dat is minder dan de helft van de uitgaven tijdens de Koude Oorlog.

De Amerikaanse economie zal zonder twijfel sterker blijken dan op het hoogtepunt van de financiële crisis werd aangenomen. Ondanks de vele veranderingen in de wereldeconomie in de afgelopen halve eeuw, neemt Amerika nog steeds ongeveer een kwart van de totale wereldproductie voor zijn rekening. Volgens de meeste berekeningen zal de Amerikaanse economie, zelfs wanneer de economische groei vertraagt, over twintig jaar nog steeds twee keer zo groot zijn als die van China. Minstens zo belangrijk is dat Amerika koploper blijft op het gebied van wetenschap en techniek. In vergelijking met andere landen investeert Amerika verreweg het meest in onderzoek en ontwikkeling, wetenschappelijke publicaties, patentering van nieuwe technologieën, en universiteiten van wereldklasse. De globalisering zal deze voorsprong verkleinen, maar zal deze op afzienbare termijn niet tenietdoen. Tot slot kan worden opgemerkt dat, hoewel het overheidsbudget waarschijnlijk niet op korte termijn uit de rode cijfers zal raken, een combinatie van nieuwe economische groei en bescheiden bestedingsbeperkingen en belastingverhogingen het begrotingstekort tot een acceptabel niveau zou kunnen terugbrengen.

Anderzijds kampen alle wereldmachten met hun eigen problemen. Europa en Japan zien zich geconfronteerd met aanzienlijk zwaardere demografische problemen dan de Verenigde Staten. Met lagere geboorte- en sterftecijfers en een veel uitgebreider sociaal vangnet, zien zij zich geconfronteerd met schaarste aan arbeidskrachten en begrotingstekorten. De economie van Rusland fluctueert naar gelang van de schommelingen in de energieprijzen. China, het land dat pas laat in zijn bestaan welvarend werd, moet nog bewijzen dat het beschikt over het politieke stelsel dat nodig is voor duurzame economische groei, en is tijdens de recente financiële crisis tot de ontdekking gekomen dat het voor zijn financiële succes in hoge mate afhankelijk is van het succes van Amerika. En een groot deel van de bevolking van India leeft nog steeds in bittere armoede.

Voor de macht van Amerika is het eveneens van groot belang dat de an-

dere wereldmachten, met uitzondering van China en Rusland, vrienden in plaats van rivalen zijn. De trans-Atlantische relatie is hecht, ondanks meningsverschillen over kwesties variërend van Irak tot genetisch gemanipuleerd voedsel. Japan rekent op de Verenigde Staten als tegenwicht voor China. De Amerikaanse samenwerking met India en Brazilië is de afgelopen tien jaar intensiever geworden, zowel om strategische als om economische redenen. Net als tijdens de Koude Oorlog versterken dergelijke partnerships ook nu de macht van Amerika. En dankzij Amerikaanse acties in het verleden en de geografische afstand en liberale waarden van Amerika, vinden de meeste landen het vanzelfsprekend om met Washington samen te werken, ook al mopperen zij vaak over de arrogante en dominante houding van de VS.

NIET VANZELFSPREKENDE SAMENWERKING

Barack Obama wil zijn presidentschap gebruiken om de bronnen van Amerikaanse macht nieuw leven in te blazen en de aanspraken op het gebruik daarvan te beperken. Om praktische politieke redenen (kiezers verwachten dat de president zich eerst ontfemt over hun materiële behoeften) heeft het stimuleren van de economie absolute prioriteit. Het stimuleringspakket, de hervormingen in de gezondheidszorg, de nieuwe voorschriften voor bedrijven in de financiële sector en de reorganisatie van de auto-industrie zijn slechts een paar van de maatregelen die hij heeft afgekondigd om de Amerikaanse economie op zowel de korte als lange termijn te stimuleren. Wanneer deze beleidsveranderingen succesvol blijken, kunnen zij een positieve cyclus in gang zetten. Een gezonde economie genereert hogere belastinginkomsten (waardoor het begrotingstekort van de federale overheid kleiner wordt), maakt het eenvoudiger om een actief buitenlands te voeren en vergroot de geloofwaardigheid en het politieke gezag van Barack Obama.

Hoewel Obama de binnenlandse problemen van Amerika voortvarend te lijf gaat, streeft hij naar vermindering van de eisen die in het buitenland aan de Amerikaanse macht worden gesteld. Tijdens de eerste vier maanden van zijn presidentschap heeft hij aangekondigd van plan te zijn de gevangenis op Guantánamo Bay te sluiten, een begin gemaakt met de terugtrekking van troepen uit Irak, pogingen ondernomen een dialoog met Teheran op gang te brengen, te kennen gegeven dat hij de vredesonderhandelingen tussen Israël en Palestina wil vlottrekken en ervoor gezorgd dat de VS weer deelneemt aan de internationale onderhandelingen over klimaatverandering. Minstens zo belangrijk is dat hij veel heeft gereisd en meer dagen in het buitenland heeft doorgebracht dan zijn twee directe voorgangers. Zijn

boodschap is duidelijk: Amerika wil weer graag samen met anderen gemeenschappelijke problemen oplossen.

Bij het nemen van deze stappen heeft Obama zich laten leiden door de fouten die George Bush naar zijn mening heeft gemaakt. Volgens Obama heeft Bush te veel nadruk gelegd op de macht van Amerika en de inzet van het Amerikaanse leger, heeft Bush niet begrepen hoe de globalisering de

*Obama zal zich laten leiden
door de fouten die George Bush
heeft gemaakt*

wereldpolitiek heeft veranderd, en stond Bush er niet bij stil dat men in het buitenland anders tegen de Verenigde Staten aankijkt dan in Amerika zelf. Volgens Obama is Amerika machtig maar niet almachtig, en is de indrukwekkende militaire slag-

kracht van Amerika niet relevant voor het oplossen van de vele problemen waarmee het land wordt geconfronteerd. De globalisering heeft geresulteerd in tal van nieuwe internationale problemen die meerdere landen raken en die alleen door samenwerking kunnen worden opgelost. Velen zetten vraagtekens bij de motieven van Amerika en geloven dat het land maar al te vaak verzuimt de daad bij het woord te voegen. Bij zo'n diagnose past een rotsvast geloof in de behoefte aan diplomatie, multilateraliteit en bescheidenheid. Gezien de gebeurtenissen in de afgelopen acht jaar is het niet moeilijk de logica daarvan in te zien.

Zal Obama erin slagen de macht van Amerika nieuw leven in te blazen? Waarschijnlijk wel. De snelheid waarmee het oordeel over Amerika veranderde van supermacht in grootmacht in zijn nadagen, suggereert dat enige voorzichtigheid geboden is voordat men concludeert dat Amerika zijn beste jaren heeft gehad. Met een beetje geluk in eigen land en het buitenland zal Obama succesvol zijn in het leggen van wat hij en zijn aanhangers een 'nieuwe basis' voor Amerika noemen.

De grote vraag is echter of een herboren Amerika sterk genoeg zal zijn om de vele uitdagingen aan te gaan waarmee het land en de wereld momenteel te kampen hebben. Wat vaak verloren gaat in al het gepraat over onderwerpen als militaire slagkracht, vergelijkende groeipercentages en fiscale gezondheid die in discussies over macht gewoonlijk aan de orde komen, is het besef dat het bij macht, zowel relatief als absoluut, om meer dan capaciteit alleen gaat. Het gaat ook om de context. Tijdens de Koude Oorlog was Amerika in staat om de gebeurtenissen op het wereldtoneel te beïnvloeden omdat zij qua buitenlands beleid beperkte doelstellingen had en (paradoxaal genoeg) een sterke vijand tegenover zich had. Washington wilde de invloed van de Sovjet-Unie voornamelijk indammen, een uitdaging die goed paste bij haar militaire macht, economische systeem en

politieke waarden. Tegelijkertijd was de angst slachtoffer te worden van de Russische expansiedrift voor veel landen aanleiding om Washington te volgen, zelfs wanneer zij zelf wellicht liever een andere koers waren gevaren.

Vandaag de dag bevindt Amerika zich in een andere en veel complexere wereld. Internationale problemen zoals nucleaire proliferatie, terrorisme, failliete landen, besmettelijke ziekten en klimaatverandering lenen zich niet voor eenvoudige — of unilaterale — oplossingen. Of, zoals toenmalig presidentskandidaat Obama in juli 2008 opmerkte tijdens zijn toespraak in Berlijn: ‘Geen enkel land, hoe groot en machtig ook, kan die problemen alleen oplossen.’ Internationale samenwerking is van essentieel belang — maar is in geen geval vanzelfsprekend. Landen zijn het, soms in hoge mate, oneens over de oorzaak van de problemen, hun relatieve belang, en wie moet worden belast met de oplossing daarvan. Wellicht is er geen eenvoudige oplossing voor deze meningsverschillen, ook al is iedereen het erover eens dat gezamenlijke actie noodzakelijk is. Wij hebben geen Roosevelt of Churchill die boven alle anderen uittorent en een oplossing kan opleggen.

De echte test voor president Obama is dan ook niet zozeer of hij de Amerikaanse macht van een nieuwe basis kan voorzien, maar of het hem lukt die macht te gebruiken om landen te verenigen om gezamenlijk gemeenschappelijke problemen op te lossen. Dit is een zware test waarvan de uitkomst onzeker is, niet alleen omdat landen geneigd zijn mee te liften op de inspanningen van andere landen, maar tevens vanwege de nog steeds aanwezige vijandigheid tegen het beleid van George Bush. Het is niettemin een test waarvan de wereld moet hopen dat Obama hem met vlag en wimpel doorstaat. Er is geen ander land dat zich in de juiste positie bevindt voor het spelen van de rol van ‘onmisbare natie’. Wanneer Obama faalt, zal dit resulteren in grotere gevaren en minder welvaart, niet alleen voor de Verenigde Staten, maar voor iedereen.

Vertaling: Jeroen Oomen